

北韓憲法(1998)上 經濟條項과 南北韓經濟統合

1999. 12

研究者：朴井源(招請研究員)

한국법제연구원

發 刊 辭

북한의 1998년 사회주의헌법 개정은 국제사회에 김정일시대의 공식화 내지 제도화를 공표하는 계기가 되었습니다. 북한의 1998년 헌법개정은 김일성사후 과도기적인 권력의 공백기를 넘어 김정일체제의 구축과 관련한 권력구조의 틀을 변경하는 한편 대폭적인 경제조항의 변화를 통해 북한의 경제환경의 변화에 대한 법적 대응으로서의 의미를 지닌 것이라고 볼 수 있습니다. 특히 경제조항의 개정내용은 북한의 경제난탈피, 경제현실과 여건의 변화와 관련하여 주목되는 점입니다.

북한헌법상 경제조항의 변화를 두고 볼 때, 구소련 및 여타 사회주의주의 국가의 변혁이 경제개혁을 기반으로 이루어지게 되었다는 분석에 비추어 북한헌법의 경제관련조항의 개정은 일면 북한사회의 변화를 시사하고 있다는 점에서 고무적인 변화라고 할 것입니다. 이에 북한헌법상 경제조항의 변화에 관한 논구를 통하여 북한헌법상 경제조항의 내용과 의미를 북한변화라는 측면에서 고찰하고, 나아가 남북한의 통일과 관련하여 경제질서에서의 가치적 공감대를 찾고자 하는 노력은 의미있는 연구과제라 할 수 있습니다. 여기에는 중국의 경제개혁의 논리와 과정이 참고자료가 될 것입니다.

알다시피 중국의 경제개혁의 이론과 과정은 중국헌법의 경제조항을 통해 파악할 수 있습니다. 특히 1980년대 초반부터 이른바 鄧小平이론에 의한 중국의 경제개혁의 논리와 방법은 중국헌법에 그대로 나타나 있습니다. 중국의 1982년헌법에서부터 실용주의에 바탕한 경제개혁을 위한 법적 논리와 방법의 보장은 중국의 경제개혁과 발전의 법적 기초가 되었습니다.

더욱이 중국의 1999년 헌법개정의 내용은 이제까지의 중국에서의 경제개혁의 성과와 현실을 반영한 것입니다. 특히 개체경제, 사영경제 등 비공유제 경제를 사회주의시장경제의 중요한 구성부분으로 격상시키고 비공유제 경제의 합법적 권익에 대한 국가보호를 규정한 것은 중국이 형식상 사회주의경제원리에 서 있다고 하지만 사실상 자본주의경제체제로의 진입을 의미한다고 할 수 있습니다. 이로써 중국에서는 시장화개혁의 추진에 있어서 법적인 장애를 제거한 것으로 평가할 수 있습니다. 다시 말해 중국경제체제는 이를 계기로 평등과 계약을 속성으로 하는 시장경제체제로의 편입이 가속화될 것임을 예상할 수 있습니다.

이같은 중국의 경제개혁조치, 즉 소유제에 대한 새로운 인식과 사적소유에 대한 헌법적 보장 등은 기존의 사회주의 경제원리를 부정하는 것으로 사회주의경제원칙을 고수하고 있는 북한에 영향을 미칠 것입니다. 북한의 경제개선노력과 대외경제개방정책의 법적 근거를 마련하고 있는 북한의 1992년 및 1998년 헌법의 경제조항의 개정내용을 보면, 중국의 경제개혁의 원리와 전개과정을 부분적이기는 하지만 답습하고 있다는 느낌을 가질 수 있습니다. 사회주의국제연대가 붕괴된 이후 북한과 중국은 다소 소원하면서도 경제면에서는 유대관계를 지속해왔습니다. 한편 경제개혁을 통한 정치체제의 안정을 성공적으로 이루고 있는 중국의 모습은 북한에도 하나의 발전모델이 될 수 있을 것입니다.

이런 면에서 북한헌법상 부분적이거나 사회주의경제원리 및 제도의 변화가 전체적으로 사회주의국가의 경제원리의 변화라는 틀 속에서 이루어지더라도 세부적으로 중국식의 사회주의경제체제의 개혁의 과정과 내용을 모방하고 있음을 엿볼 수 있습니다. 이에 중국의 경제개혁을 위한 헌법적 근거마련과정은 북한경제체제의 변화를 위한 헌법적 근거조항의 변화에 시사하는 바가 크므로 양자의 비교법적 분석을 통해 북한경제체제의 전개방향을 논급하는 것은 시의적절한 것으로 여겨집니다.

이에 북한헌법상 경제조항의 변화내용을 고찰하고 그 발전의 향방을 가늠하는 데에 있어서 중국을 중심으로 한 사회주의국가의 경제개혁의 추이와 관련하여 살펴보는 연구는 가치가 있습니다. 또한 이 논구를 통하여 궁극적으로 남북한 경제통합을 위한 기초법제연구의 기틀을 마련하여 통일에 대비하는 법제연구에 기여하는 데 일조하기를 기대합니다. 끝으로 이 연구를 수행한 朴井源박사의 노고를 치하합니다.

1999년 12월

韓國法制研究院
院長 徐承完

目 次

第1章 序 論	9
第1節 研究의 目的과 必要性	9
第2節 研究範圍와 方法	10
第2章 北韓憲法上 經濟條項의 變遷과 內容	13
第1節 北韓憲法의 變遷 概觀	13
I. 臨時憲法 및 1948年 憲法의 制定 및 改正	13
II. 1972年 憲法(社會主義憲法)의 採擇	14
III. 社會主義憲法의 改正(1992年 憲法, '우리식 사회주의' 憲法)	15
IV. '1992年 憲法'의 改正(1998年 憲法, 金日成憲法)	16
第2節 北韓憲法上 經濟條項의 變化와 發展	17
I. 北韓의 各 憲法上 經濟條項의 變化	17
1. 1948年 憲法上 經濟條項	17
2. 1972年 憲法上 經濟條項	19
3. 1992年 憲法上 經濟條項	21
4. 1998年 憲法上 經濟條項	24
II. 北韓憲法上 經濟條項에 대한 分析	26
1. 1948年 憲法	26
2. 1972年 憲法	27
3. 1992年 憲法	30
4. 1998年 憲法	33
第3節 北韓의 1998年憲法上 經濟條項의 意義와 內容分析	35
I. 改正背景 및 意義	35
II. 1998年 憲法上 經濟條項의 改正內容 分析	36
1. 所有制度의 變化	36
2. 社會主義 經濟原則 및 體制의 變化 圖謀	39
3. 對外經濟部門의 強化	41

III. 北韓憲法上 經濟條項에 대한 評價 : 1998年 憲法을 中心으로	42
1. '北韓式 市場經濟體制'로의 轉換 試圖	43
2. 對外貿易의 強化	43
3. '特殊經濟地帶'의 設定을 통한 經濟活性化 圖謀	44
4. 北韓의 經濟與件의 反映	44
IV. 北韓의 1998年憲法上 經濟條項에 대한 展望	45
第 4 節 北韓의 對外經濟開放과 問題點	47
I. 對外經濟開放의 背景과 展開	47
1. 背景	47
2. 北韓의 對外開放政策의 展開	48
II. '自由經濟貿易地帶'의 設定과 成果	49
1. 制限的 經濟開放	49
2. '自由經濟貿易地帶'의 現況과 問題點	52
III. 北韓의 對外經濟開放의 課題	55
1. 對外經濟開放 與件의 具備	55
2. 內需市場과의 連繫性 確保	56
3. 經濟改革과의 連繫	57
第 5 節 金正日時代의 北韓經濟體制의 限界와 展望	58
1. 限界	58
2. 金正日時代의 經濟體制의 展望	61
第 3 章 中國憲法上 經濟條項의 發展	63
第 1 節 中國憲法史 概觀	63
第 2 節 中國憲法上 經濟條項의 變遷	64
I. 1982年 憲法上 經濟條項	65
II. 1988年 憲法上 經濟關聯條項	66
III. 1993年 憲法上 經濟關聯條項	66
第 3 節 1999年 憲法上 經濟條項의 改正	69
I. 憲法改正의 過程과 背景	69
II. 中國의 1999年 憲法의 改正內容과 意味	70

1. 憲法改正의 內容과 中國의 公式立場	70
2. 1999年 憲法改正의 意味	74
III. 1999年 憲法改正의 內容分析과 特徵	76
1. 內容分析	76
2. 1999年 憲法改正의 特徵	77
IV. 1999年憲法上 所有制構造 改編과 經濟改革 展望	83
1. 國有企業改革의 加速化	83
2. 私營企業 發展의 土臺構築	84
V. 憲法改正에 비추어 본 中國의 政治改革 展望	86
1. 中國의 市場經濟化와 政治改革에 대한 壓力增大	86
2. 江澤民 指導體制와 政治改革의 限界	86
3. 一黨體制下的 制限的 政治改革 推進	87
VI. 中國의 1999年 憲法改正에 대한 評價	88
第 4 節 中國憲法上 經濟條項의 原理와 基礎	91
I. 中國의 經濟改革의 原理와 憲法上 經濟條項에의 反映	91
1. 經濟改革原理로서 鄧小平理論과 法制化	91
2. 社會主義初級段階論	92
3. 社會主義市場經濟(中國의 特色을 가진 市場經濟)의 發展	93
II. 中國憲法上 經濟基礎 概觀	95
1. 社會主義的 公有制와 多様な 所有制經濟의 發展	95
2. 社會主義 共有制經濟의 補充(社會主義市場經濟로의 發展)	102
3. 分配方式의 多樣化(個人所有權 및 相續權의 擴大)	105
4. 生産發展의 目的과 手段	108
第 4 章 北韓憲法과 中國憲法의 經濟條項의 比較	111
第 1 節 中國憲法上 經濟條項의 北韓憲法에 주는 示唆點	111
第 2 節 北韓의 所有制度의 變化可能性	113
I. 北韓의 憲法과 民法上 所有制度의 變化	113
1. 生産手段의 所有主體	113
2. 國家所有權의 對象	113
3. 社會·協同團體 所有權의 擴大	115
4. 個人所有權의 擴大	117

II. 北韓의 所有制度의 變化可能性 檢討	119
第 3 節 北韓憲法과 社會主義國家의 經濟改革의 比較	120
第 5 章 南北韓 經濟統合의 方向：統一憲法上 經濟秩序의 摸索 ...	123
第 1 節 北韓의 經濟改革과 市場經濟體制로의 履行可能性	123
I. 南北經濟統合에 比취 본 北韓憲法上 經濟條項의 意義	123
II. 北韓經濟發展政策으로서 政治와의 分離推進	125
第 2 節 南北韓 經濟統合의 方向	126
I. 南北韓 憲法上 經濟體制의 比較	126
II. 南北韓 統一憲法上 經濟秩序의 摸索	127
第 6 章 結 論：南北韓 經濟統合의 課題	131
〈參考文獻〉	137

第1章 序 論

第1節 研究의 目的과 必要性

북한의 1998년 사회주의헌법 개정은 김정일시대의 공식화 내지 제도화라는 의미를 가진다. 1998년 헌법개정은 북한의 국가기관체계를 개편하여 김정일체제의 구축과 관련한 권력구조의 틀을 변경하는 한편 대폭적인 경제조항의 변화를 가져왔음을 알 수 있다. 특히 경제조항의 개정은 북한의 경제난에 의한 대내외적 상황변화, 즉 북한의 경제현실변화와 관련하여 가장 두드러진 특징으로 평가할 수 있다.

북한헌법상 경제조항의 변화는 1980년대 후반부터 이루어진 구소련 및 여타 사회주의주의 국가의 변혁이 경제개혁을 기반으로 하고 있다는 점에서 북한사회의 변화와 관련하여 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 북한헌법상 경제조항의 변화에 관한 연구를 통하여 북한헌법상 경제조항의 내용과 의미를 북한변화라는 측면에서 고찰하되, 중국의 경제개혁과정에 나타난 중국헌법상 경제조항과의 비교법적 논구를 통해 북한의 경제체제 및 운용의 향방을 전망하고 나아가 남북한헌법통합과 관련하여 경제통합방안을 논급하는 것은 매우 의미있는 과제이다.

무릇 최근 이루어지고 있는 북한헌법상 부분적이거나 사회주의경제원리 및 제도의 변화모색은 전체적으로 사회주의국가의 경제원리의 변화라는 틀 속에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 더욱이 세부적으로는 중국식의 사회주의경제체제의 개혁의 과정과 내용을 모방하는 것으로 평가되고 있다. 중국의 경제개혁을 위한 헌법적 근거마련과정은 북한경제체제의 변화를 위한 헌법적 근거조항의 변화에 시사하는 바가 크므로 양자의 비교법적 분석을 통해 북한경제체제의 전개방향을 논급하는 것은 시의적절한 것으로 여겨진다.

이에 북한헌법상 경제조항의 변화내용을 고찰하고 그 발전의 향방을 가늠하는 데에 있어서 중국을 중심으로 한 사회주의국가의 경제개혁의 추이와 관련하여 살펴보고자 한다. 이러한 고찰을 통하여 궁극적으로 남북한 경제통합을 위한 기초법제연구의 기틀을 마련하여 통일에 대비하는 법제연구에 기여하는 데 일조하고자 한다.

第2節 研究範圍와 方法

전술한 논의의 초점에 기초하여 본 연구는 크게 다음의 내용을 중점으로 살펴본다.

첫째, 북한헌법상 경제조항의 변천에 관하여 개관한다. 여기서 역대 북한헌법상 경제조항의 의미와 내용을 고찰하되, 북한헌법상 경제원칙과 제도의 발전을 중심으로 살펴본다. 아울러 북한에서 주장하는 이른바 '우리식 사회주의경제체제'의 의미와 내용을 경제원리 및 제도의 현실적 변화에 비추어 고찰한다. 특히 북한의 1992년 헌법과 1998년 헌법상 경제조항의 개정의 배경 및 의의와 그 내용을 사회주의국가의 경제개혁과의 연관성을 분석한다. 북한헌법상 경제조항의 개정배경 및 내용 분석을 통해 북한경제의 현실운용 실태 및 경제원리의 변화움직임을 고찰함으로써 북한경제의 향방에 관한 기초법제자료를 제공하게 될 것이다. 더욱이 이 연구는 북한의 김정일정권의 경제운용의 향방을 가늠할 수 있는 자료로서의 가치를 가지게 될 것이다. 현실적으로 북한헌법상 경제조항의 개정은 북한의 경제난극복의 일환으로 추진하고 있다는 점에서, 즉 북한의 대내외적 환경변화에 따른 북한경제의 현실변화를 배경으로 하여 대내외경제정책의 헌법적 근거를 마련하고 있는 것이다. 이를 중시하여 북한의 헌법상 경제제도와 원리의 변화와 함께 북한경제의 현실적 운영내용(예컨대 '제2경제')도 함께 분석한다. 이는 북한경제의 현실과 발전가능성을 헌법적 측면에서 평가하고 전망하는 데에 초점을 두고 고찰한다.

둘째, 중국헌법상 경제조항의 발전과 내용을 분석하되, 중국의 경제개혁의 헌법적 고찰을 통해 그 내용과 성과를 언급한다. 중국은 1980년 들어서서 중국식의 경제개혁노선(鄧小平의 실용주의노선)을 추진하였는데, 그 원칙과 방향을 헌법개정을 통해 법적 근거를 마련하고 있다. 이른바 '중국식 경제개혁모델'의 이론적 배경과 전개과정(예 사회주의초급단계론 등)을 법적 측면에서 분석·평가하되, 특히 중국은 1999년 헌법개정으로 사회주의경제원리를 포기하고 자본주의경제원칙을 헌법의 기본원리로 규정하고자 하는 배경과 의미를 논구한다. 아울러 중국의 경제개혁의 헌법적 근거와 관련하여 여타 사회주의국가에서의 경제개혁을 위한 헌법적 근거의 배경과 내용에 관하여 비교·고찰한다. 이는 남북한 경제통합의 전제로서 북한의 사회주의경제

원칙 및 제도의 변화현실과 그 발전방향을 중국의 경제개혁사례에 비추어 고찰하는 것은 남북한 경제통합의 바람직한 미래상을 논급하는데 중요한 자료가 된다는 점에서 논의의 가치가 크다고 할 수 있다.

셋째, 전술한 논의를 토대로 하여 북한헌법과 중국헌법의 경제조항의 내용을 비교·분석한다. 여기서 중국의 경제개혁성과에 관하여 사회주의국가의 경제개혁의 성공사례로 평가되는 점과 관련하여 북한헌법의 경제조항이 중국의 경제개혁의 헌법적 근거를 모델로 삼고 있다는 면에 중점을 두어 북한과 중국의 헌법상 경제조항을 비교·고찰하되, 양자의 공통점(경제개혁을 통한 체제수호)과 차이점(개혁원칙, 발전과정 및 방향)을 살펴보고, 나아가 중국헌법의 변화가 북한헌법에 미칠 수 있는 영향을 현실변화와 관련하여 분석한다. 여기서는 헌법적 차원에서 북한경제원리와 운영의 변화가 남북한의 경제교류 및 협력의 촉진 내지 기반조성과의 연관성을 분석함으로써 미래지향적인 남북경제법제통합의 방안을 제시하기 위한 기초연구에 주안점을 둔다. 이와 관련하여 북한헌법상 사회주의경제제도의 변화의 모색은 남북한의 경제통합을 위한 진일보라는 면에서 남북한 경제법제통합을 위한 사전적 연구로서의 의미와 성과를 부여할 수 있다.

넷째, 남북한 경제통합방안을 모색하는 데에 있어 최종적으로 그 원리와 내용을 담게될 통일헌법상 경제조항의 내용을 전망한다. 여기서 통일한국의 경제원리 및 경제통합과 관련한 헌법적 문제를 검토한다. 이와 관련하여 북한의 경제원칙 및 제도의 변화의 방향을 남북한 경제통합의 전제로서 언급하고, 좀 더 구체적으로 북한의 경제부분에서의 실용주의의 채택으로 인한 자본주의 원리도입에 의한 경제개혁의 가능성을 검토한다. 이에 기초하여 통일국가의 소유권제도의 개편(사회주의적 소유제도의 변화), 북한의 재산권문제(국유재산의 민영화 내지 사유화, 개인재산권의 사유화방안 등)의 해결방안에 관하여 일별한다.

본 연구는 문헌적 연구를 토대로 비교법적 연구를 병행한다. 이와 관련하여 북한헌법개정에 관한 연구성과를 북한원전을 통해 망라하여 분석하고, 중국에서 논의되고 헌법에 반영된 경제개혁의 이론 및 원칙의 의미와 내용을 중심으로 논구한다. 아울러 북한의 경제관련법제, 특히 민사법제 및 외국인투자법제의 연구성과를 바탕으로 북한헌법상 경제조항의 개정의 의미와 그 방향에 관하여 분석하며, 끝으로 경제부분에서의 남북법제통합을 위한 방안

第1章 序 論

모색이라는 차원에서 북한헌법의 경제조항의 개정의미를 고찰하는 데에 중점을 둔다.

북한헌법상 경제조항에 관한 분석은 북한체제 내지 정권과 관련한 국가기관체계에 관한 연구에 비해 초보적 수준에 머물고 있으며, 헌법제도적 차원에서 북한헌법상 경제조항의 개정내용과 중국헌법상 경제조항과의 비교연구로서 특히 최근의 북한의 경제현실의 변화와 관련한 연구는 거의 없는 실정이다. 더욱이 통일한국의 바람직한 경제체제와 관련하여 경제제도상의 접근에 관해서는 경제학분야에서 논의된 바는 있으나 법적 측면에서 심층적인 연구는 전무한 상황에서 본 연구는 이와 관련한 분야에서의 연구에 일조를 하고자 한다.

第 2 章 北韓憲法上 經濟條項의 變遷과 內容

第 1 節 北韓憲法の 變遷 概觀

북한헌법은 1948년 정권수립 이후 50여년에 걸쳐 몇 차례의 개정을 통해 발전하여 왔다. 다음에 북한헌법의 변화과정 및 배경을 간략하게 언급하되, 임시헌법 및 인민민주주의헌법(1948년 헌법), 사회주의헌법(1972년 헌법), 1992년 헌법, 1998년 헌법 등으로 나누어 살펴본다.

I. 臨時憲法 및 1948年 憲法の 制定 및 改正

북한은 1945년 8·15 광복 후 단독정권수립을 위한 준비를 진행하던 중 제2차 미·소공동위원회가 결렬(1947. 8. 12)되고, 유엔총회가 유엔감시하의 남북한총선거실시와 선거를 감시할 「유엔한국임시위원단」의 설치를 결의(1947. 11. 14)하자 이른바 '인민공화국'의 수립을 서두르게 되었다.¹⁾ 이에 북한은 '북로당' 중앙위원회 전원회의(1947. 11. 16)에서 통일전선전략에 의거 통일임시정부수립을 위한 법적 기초로서 임시헌법의 제정을 결의하고 「조선임시헌법제정위원회」와 「법전작성위원회」를 구성하기로 결의하였다.²⁾ 그리고 「북조선인민회의」는 제3차회의(1947. 11. 18)에서 헌법초안 작성을 토의하고,³⁾ 「조선임시헌법제정준비에 관한 결정」을 채택하였으며, 이른바 통일적 '조선민주국가' 헌법을 제정한다는 명목하에 「민주주의 민족통일전선」에 속한 정당 및 사회단체의 대표들로 「조선임시헌법제정위원회」를 조직하고,⁴⁾ 헌법초안을 확정(1947. 12. 20)하였다.

1) 「北韓概要」(국토통일원, 1984), 40면.

2) 張明奉, 「南北韓의 政治 및 憲法體制의 變化 -北韓을 中心으로」, 「統一論叢」, 제5권 2호(國土統一院, 1985), 34~35면; 中央日報 特別取材班, 「秘錄 조선민주주의인민공화국」〈하〉(中央日報社, 1993), 300면.

3) 이에 관해서는 최용달, 「朝鮮人民은 이러한 憲法을 要求한다」, 「근로자」, 1948년 1월호(평양: 勞動新聞社, 1948), 23~24면.

4) 리재도·장인형, 「조선국가와 법의 역사」(평양: 김일성종합대학, 1985), 140면; 朴東雲, 「北韓統治機構論」(高麗大 亞細亞問題研究所, 1964), 25면; 「北韓總鑑, 1945~1968」(共産圈問題研究所, 1968), 108면.

북조선인민회의는 제4차회의(1948. 2. 6)에서 임시헌법제정위원회의 보고를 심의하고 그 헌법초안을 이른바 '전체인민토의'에 회부하기로 함에 따라 북조선인민회의 특별회의(1948. 4. 28)는 2개월 반(1948. 2. 11~4. 25)에 걸친 전체인민토의의 결과로 이루어진 헌법수정초안을 심의하여 이를 「조선민주주의인민공화국 헌법초안」으로 정식 채택하였다.⁵⁾ 그리고 북조선인민회의 제5차회의(1948. 7. 9)에서 전조선통일까지 이 임시헌법을 북한지역에 실시할 것을 결의함으로써 임시헌법은 발효하게 되었다.⁶⁾

이어 북한은 최고인민회의 제1차회의(1948. 9. 2~10)에서 49명의 「헌법위원회」를 구성하여(위원장 김두봉) 이미 북한지역에 실시되고 있던 「인민공화국 헌법」(임시헌법)을 기초로 헌법안을 작성하였다. 이 헌법안은 최고인민회의 제1차회의(1948. 9. 8)에서 이의없이 채택·공포됨과 동시에 북한은 이 헌법에 따른 '남반부의 해방'을 주장하고 북한정부가 유일한 법적 정부임을 주장하였다.⁷⁾ 1948년 헌법은 1972년 사회주의헌법 채택시까지 5차에 걸쳐 부분 개정되었다.⁸⁾

II. 1972年 憲法(社會主義憲法)의 採擇

북한은 최고인민회의 제5기 제1차회의(1972. 12. 27)에서 대의원 전원 일치의 찬성으로 새로운 사회주의헌법을 채택하였다. 이것은 1948년 헌법을 24년만에 사회주의헌법으로 대체한 것으로 북한에 확립된 사회주의제도를 법적으로 고착시키고 앞으로 사회주의제도를 강화하기 위한 조치의 필요성에 따른 것이었다.

1972년 헌법의 채택배경은 다음의 몇 가지 면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한에서 선전하는 바와 같이 1946년에 이미 '반제·반봉건 민주주의혁명'을 수행하고 1958년 8월 '사회주의적 개조'를 완성한 후 사회주의

5) 이 草案에 관해서는 金澤泳, "朝鮮民主主義人民共和國 憲法草案의 根本原則", 「근로자」, 1948년 6월호(평양: 勞動新聞社, 1948), 23면.

6) 김일성, "북조선인민회의 특별회의에서 찬동한 조선민주주의인민공화국 헌법실시에 관하여 -북조선인민회의 제5차회의에서 진술한 보고-", 「근로자」, 1948년 7월호(평양: 로동신문사, 1948), 19면.

7) 「조선민주주의인민공화국 헌법」〈김일성종합대학 국가법강좌, 조선민주주의인민공화국 교육성 비준〉(평양: 교육도서출판사, 1956), 14면.

8) 개정내용에 관해서는 「北韓法令集」, 제1권(大陸研究所, 1990), 14~16면.

건설기에 들어갔다. 9) 1948년헌법은 1972년 사회주의헌법 채택까지 인민민주주의의 원리를 그대로 담으로써 노정된 헌법규범과 현실간의 갭을 해소할 필요가 있었다.

둘째, 권력구조면에서 1948년 헌법상 현실과 규범의 괴리현상을 해소할 필요가 있었다. 북한에서 1958년 8월 이후 사회주의단계에서는 프롤레타리아독재가 그 정치적 기초가 되고 노동계급의 당이 영도적 역량이 된다고 함에 따라 프롤레타리아독재 내지 공산당의 지도적 역할을 규정하게 되었다. 또한 1948년 헌법상 국가최고기관인 최고인민회의 및 그 상임위원회에 대해 법상 하위에 있던 내각의 수상에 불과하던 김일성이 초헌법적 존재인 당의 제1인자의 입장에서 1인독재정치를 행한데 따른¹⁰⁾ 규범과 현실간의 괴리현상은 일인지도제, 국가주석제를 채택함으로써 해소될 수 있었다.¹¹⁾

Ⅲ. 社會主義憲法の 改正(1992年 憲法, '우리식 사회주의' 憲法)

북한은 사회주의헌법이 채택된 지 20년 후인 최고인민회의의 제9기 3차회의(1992. 4. 9)에서 1972년 헌법을 처음 개정하였다. 북한은 1992년 헌법에 관해 “사회주의헌법 채택이후 20년간 김일성주석과 로동당이 새롭게 제시한 사상과 리론” 및 “당과 수령의 령도밑에 혁명과 건설에서 이룩한 성과”를 반영한 것이라고 하였다.¹²⁾ 또한 사회주의헌법채택 20주년(1992. 12. 27) 기념집회에서도 이 헌법을 “혁명과 건설에서 이룩한 성과들을 법적으로 고착시키고 사회주의 제도의 우월성을 반영한 ‘정치현장’이며 사회주의·공산주의 건설의 주요과업들을 규제한 ‘백과전서적인 총서’”라고 평가하였다.¹³⁾

9) 이에 관해서는 金南植, “北韓의 共產化過程과 階級路線”, 『北韓共產化過程研究』(高麗大 亞細亞問題研究所, 1972), 91~216면; 梁好民, 『北韓의 이데올로기와 政治 II』(高麗大 亞細亞問題研究所, 1972), 3~83면, 197~243면.

10) 朴一慶, “北韓의 新憲法”, 『國土統一』, 1973년 10월호(國土統一院, 1973), 92면.

11) 이로써 1972년 헌법에는 사회주의혁명과 사회주의건설에서 이룩한 성과들이 법적으로 고착되어 있으며, 정치·경제·문화분야의 제원칙들과 공민의 기본권리와 의무, 국가기관들의 구성과 임무 및 활동원칙들이 규정되어 있다고 강조되었다. 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 해설』(평양: 인민과학사, 1973); 福島正夫, 『朝鮮民主主義人民共和國の社會主義憲法』(東京: 日本評論社, 1974) 참조.

12) 1992년 4월 9일 北韓 중앙방송 報道: 『週間北韓動向』, 제67호(統一院 情報分析室, 1992. 4. 5~11), 9면.

13) 아울러 이 헌법을 “근로인민대중을 중심에 놓고 그들에게 자주적이며 창조적인 생

1992년의 사회주의헌법의 개정은 한마디로 대내외적인 환경변화에 대한 법적 대응이라 할 수 있다. 그것은 북한의 유일한 지도사상으로서의 주체사상과 그에 기초한 '우리식 사회주의'를 강조한 데에서 엿볼 수 있다. 그간 북한에서 김정일은 김일성주석이 창시한 주체사상의 재해석·재구성을 통해 이를 이론적으로 체계화함으로써 이른바 북한식 사회주의의 이상형을 제시하고, 김정일지도노선을 구축함과 동시에 후계권력체제의 기반을 공고히 해왔다.¹⁴⁾ 특히 김정일은 여타 사회주의체제의 몰락에 따른 대응논리로써 '우리식 사회주의'를 표방하고 체제고수를 위해 이의 강화를 강조하였다. '우리식 사회주의'는 다른 사회주의체제의 붕괴에 대응하여 주체사상을 강조한 것으로서 김정일 지도노선을 반영한 것이라 할 수 있다.

김정일은 사회주의의 몰락과 관련하여 발표한 '인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다'(1991. 5. 5)라는 담화¹⁵⁾와 '사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선'(1992. 1. 3)이라는 담화¹⁶⁾에서 '우리식 사회주의'의 이론적인 정식화와 방향성을 제시하였는데,¹⁷⁾ 그것은 바로 김정일 지도노선의 구체화라고 할 수 있다. 여기서 나타난 헌법개정의 배경을 보면, 여타 사회주의국가의 몰락 이후 체제유지를 위한 대내적 대응책 및 대내외적 환경변화에 따른 대외적 대응책 마련, 김정일 후계권력체제의 기반의 공고화라는 점을 들 수 있다.

IV. '1992年 憲法'의 改正(1998年 憲法, 金日成憲法)

북한은 최고인민회의 제10기 제1차회의(1998. 9. 5)에서 양형섭(揚亨燮)

활을 보장하기 위한 제원칙을 체계화하였으며 헌법구성체제도 창조적으로 개척한 주체헌법"이라고 강조하였다. 「민주조선」, 1992년 12월 27일, 2면; 「週間北韓動向」, 제105호(1992. 12. 26~31), 4~5면.

14) 高性俊 外, 「轉換期の 北韓社會主義」(大旺社, 1992), 46~50면.

15) 김정일, "인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다"(조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화, 1991년 5월 5일), 「근로자」, 1991년 6호(평양: 근로자사, 1991), 3~25면.

16) 김정일, "사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선"(조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화, 1992년 1월 3일), 「조선중앙년감 1993」(평양: 조선중앙통신사, 1993), 33~48면.

17) 두 談話에 관한 分析은 申一澈, "北韓의 '社會主義 挫折'論__소련·東유럽 社會主義 解體에 대한 北韓의 視角", 徐鎮英 編, 「社會主義 改革과 北韓」(高麗大 亞細亞問題研究所, 1992), 149~191면.

최고인민회의 상임위원회 부위원장이 헌법 수정·보충에 대한 보고를 한 후 헌법초안을 낭독한데 이어 수정·보충된 헌법을 대의원 전원일치의 찬성으로 채택하였다.¹⁸⁾ 1998년 헌법의 의미는 김일성 사후 비정상적인 국가운영체제에서 벗어나 김정일체제의 공식적인 출범을 계기로 북한의 정치체제의 수호라는 과제를 이행하기 위한 법적·제도적 장치의 마련이라는 점에서 찾을 수 있다.¹⁹⁾ 1998년 헌법은 김정일시대의 국정의 법적 토대를 형성하는 기본규범으로서 김정일체제를 위한 권력구조를 개편함으로써 정치적으로는 김정일권력승계의 공식적인 마무리란 점을 지적할 수 있다. 한편 1998년 헌법은 경제부문의 개정내용은 김정일체제의 향후 경제정책방향을 제시하고 있다. 그 배경은 북한의 경제난 타개를 위한 법적 대응의 필요성에 따른 것으로 북한의 체제생존전략 차원에서 실용주의적 경제정책의 일환으로 이른바 '2차경제'의 영역확대에 의한 경제현실의 반영²⁰⁾과 그동안 부분적으로 실시해온 대외경제개방정책의 확대에 요약할 수 있다.

이러한 면에서 북한의 1998년 헌법은 그 서문에서 이 헌법이 '김일성헌법'이라고 명시하였지만, 그 실질적인 내용을 보면 김정일시대에 상응하도록 개편한 '김정일헌법'이라고 보아야 할 것이다.

第2節 北韓憲法上 經濟條項의 變化와 發展

I. 北韓의 各 憲法上 經濟條項의 變化

1. 1948年 憲法上 經濟條項

북한의 1948년 헌법은 경제에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 북한은 이 헌법의 경제조항과 관련하여 "인민이 이룩한 경제개혁의 성과들을 법적으로 고착시키었다"고 하고, 이어 인민대중을 생산수단의 주인으로 되게 하기

18) 이 헌법의 채택과정과 全文은 「로동신문」, 1998년 9월 6일, 7~8면; 「민주조선」(조선민주주의인민공화국 정부기관지), 1998년 9월 6일, 4면, 7~8면.

19) 1998년 헌법개정에 관한 北韓의 설명은 沈亨一, "修正·補充それた社會主義憲法は變化した環境と新時代の要求を具現したわれわれ式の憲法", 「月刊朝鮮資料」, 1998年 12月號(東京:朝鮮問題研究所, 1998), 56~60項.

20) 텃밭경작의 확대, 분조관리제의 강화를 통한 개인소유의 대상확대, 농민시장에서의 자유매매의 활성화 등을 통한 시장경제원리의 도입을 들 수 있다. 김연철, "북한의 2차경제와 경제정책 변화 전망", 「統一問題研究」, 제9권 2호(平和問題研究所, 1997), 33~35면.

위한 경제개혁으로 식민지적이며 봉건적인 사회경제관계를 청산하고 민주주의적인 경제제도를 세우며 근로인민대중을 제국주의적 및 봉건적 예속에서 해방하기 위한 반제반봉건민주주의적인 사회경제개혁을 실시하여야만 노동계급이 반제반봉건민주주의혁명에서 완전한 승리를 할 수 있는 것이라고 하였다.²¹⁾ 그래서 북한은 1948 헌법상 경제조항에 인민대중을 생산수단의 주인이 되게 하기 위한 경제개혁의 내용인 토지개혁과 산업국유화의 실시에 관한 내용을 반영하고 있었다.

다음에 1948년 헌법상 경제조항(제5조~제10조)을 살펴본다.

제 5 조 조선민주주의인민공화국의 생산수단은 국가, 협동단체 또는 개인, 자연인이나 개인법인의 소유다. 광산, 기타 지하부원, 산림, 하해, 주요기업, 은행, 철도, 수운, 항공, 체신기관, 수도, 자연력 및 전 일본국가·일본인 또는 친일분자의 일체 소유는 국가의 소유다. 대외무역은 국가 또는 국가의 감독 밑에서 수행한다.

제 6 조 전 일본국가와 일본인의 소유토지 및 조선인 지주의 소유토지는 몰수한다. 소작제도는 영원히 폐지한다. 토지는 자기의 로력으로 경작하는 자만이 가질 수 있다. 토지소유의 최대한도는 5정보 또는 20정보로 한다. 토지소유의 최대한도는 지역 및 조건에 따라서 따로 법령으로 규정한다. 토지의 개인소유와 아울러 국가 및 협동단체도 토지를 소유할 수 있다. 국가 및 협동단체의 토지소유면적에는 제한이 없다. 국가는 로력농민의 리익을 특히 보호하며 경제적 정책이 허하는 여러 가지 방법으로 그들을 방조한다.

제 7 조 아직 토지개혁이 실시되지 아니한 조선 안의 지역에 있어서는 최고인민회의가 규정하는 시일에 이를 실시한다.

제 8 조 법령에 규정한 토지, 축력, 농구, 기타 생산수단, 중소산업, 기업소, 중소상업기관, 원료, 제조품, 주택과 그 부속시설, 가정용품, 수입, 저금에 대한 개인소유는 법적으로 보호한다. 개인소유에 대한 상속권은 법적으로 보장한다. 개인경리의 창발력을 장려한다.

제 9 조 국가는 인민의 협동단체의 발전을 장려한다. 협동단체의 소유는 법적으로 보호한다.

제10조 국내의 일체 경제적 자원과 자원이 될 수 있는 것을 인민의 리익에 합리적으로 리용하기 위하여 국가는 유일한 인민경제계획을 작성하며 그 계획에 의하여 국내의 경제·문화의 부흥과 발전을 지향한다. 국가는 인민경제계획을 실시함에 있어서 국가 및 협동단체의 소유를 근간으로 하고 개인경제부문을 이에 참가하게 한다.

21) 김경현, “우리 나라 인민민주주의헌법의 특징”, 「김일성종합대학학보 : 력사·법학」, 제44권 3호(평양 : 김일성종합대학출판사, 1998), 46면.

2. 1972年 憲法上 經濟條項

북한의 1972년 헌법은 1948년 헌법과 달리 경제에 관한 장(제2장 제18조~제34조)을 별도로 두어 경제관련조항을 두고 있다. 여기서는 북한에서 이른바 사회주의단계로의 진입이라는 주장에 따라 사회주의경제원칙에 입각한 규정으로 바뀌었으며, 해당규정도 1948년 헌법에 비해 증가되었음을 알 수 있다.

북한의 1972년 헌법은 국가와 협동단체에 대해서만 생산수단의 소유를 인정함으로써(제18조), 1948년 헌법상 개인자연인이나 개인법인의 사적 소유를 완전히 폐지하였다. 아울러 국가의 경제에서의 주도적 역할담당과 국가소유의 대상의 무제한을 밝혀(제19조), 협동단체의 소유마저도 국가소유로 전환할 것을 기약하고(제21조), 개인소유는 개인적 소비를 위한 소유에만 국한하고 그것도 개인의 노동에 의하여 분배된 것과 국가 및 사회에 의하여 추가적으로 분배된 것에 한하도록 하여(제22조) 개인의 잉여소득은 비록 그것이 소비를 위한 것이라고 하더라도 일체 용인되지 않았다.

다음에 1972년 헌법상 경제조항을 살펴본다.

제18조 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다.

제19조 국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 나라의 모든 자연부원, 중요공장과 기업소, 항만, 은행, 교통운수 및 체신기관은 국가만이 소유한다. 국가소유는 조선민주주의인민공화국의 경제발전에서 주도적 역할을 한다.

제20조 협동단체소유는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 부림집승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소공장, 기업소는 협동단체가 소유할 수 있다. 국가는 협동단체소유를 법적으로 보호한다.

제21조 국가는 사회주의적 협동경리제도를 공고발전시키며 협동단체에 들어있는 전체성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다.

제22조 개인소유는 근로자들의 개인적 소비를 위한 소유이다. 근로자들의 개인소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물도 개인소유에 속한다. 국가는 근로자들의 개인소유를 법적으로 보호하며 그에 대한 상속권을 보장한다.

- 제23조 국가는 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다. 조선민주주의인민공화국에서 끊임없이 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다.
- 제24조 조선민주주의인민공화국에 마련된 자립적 민족경제의 토대는 나라의 부강발전과 인민생활향상의 물질적 담보이다. 조선민주주의인민공화국에서는 공업화의 역사적 과업이 빛나게 실현되었다. 국가는 공업화의 성과를 공고발전시키며 사회주의의 물질기술적 토대를 더욱 튼튼히 하기 위하여 투쟁한다.
- 제25조 국가는 기술혁명을 추진하여 중로동과 경로동의 차이, 농업로동과 공업로동의 차이를 없애고 근로자들을 힘든 로동에서 해방하며 육체로동과 정신로동의 차이를 점차적으로 줄인다.
- 제26조 국가는 도시와 농촌의 차이, 로동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 군의 역할을 높이며 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다. 국가는 협동농장들의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여 준다.
- 제27조 근로대중은 력사의 창조자이며 사회주의, 공산주의는 수백만 근로대중의 창조적 로동에 의하여 건설된다. 우리 나라 근로자들은 모두 다 로동에 참가하며 조국과 인민과 자신을 위하여 자각적 인성과 창발성을 내어 일한다. 국가는 근로자들의 정치사상의식을 끊임없이 높이면서 로동의 량과 질에 의한 사회주의분배원칙을 정확히 적용한다.
- 제28조 근로자들의 하루 로동시간은 8시간이다. 국가는 로동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 하루 로동시간을 이보다 짧게 적용한다. 국가는 로동조직을 잘하고 로동규율을 강화하여 로동시간을 완전히 리용하도록 한다.
- 제29조 조선민주주의인민공화국에서 공민이 로동하는 나이는 만 16살부터이다. 국가는 로동하는 나이에 이르지 못한 소년들의 로동을 금지한다.
- 제30조 국가는 생산자대중의 집체적 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하는 선진적 사회주의경제관리형태인 대안의 사업체제와 농촌경리를 기업적 방법으로 지도하는 새로운 농업지도체계에 의하여 나라의 경제를 지도관리한다.
- 제31조 조선민주주의인민공화국의 인민경제는 계획경제이다. 국가는 사회주의적 경제발전법칙에 따라 축적과 소비의 균형을 옳게 잡으며 경제건설을 다그치고 인민생활을 끊임없이 높이며 국방력을 강화할 수 있도록 인민경제발전계획을 작성하여 실행한다. 국가는 계획의 일원화, 세부화 방침을 관철하여 생산장성의 높은 속도와 인민경제의 균형적 발전을 보장한다.
- 제32조 조선민주주의인민공화국은 인민경제발전계획에 따르는 국가예산을 편성하여 집행한다. 국가는 모든 부문에서 증산과 절약 투쟁을 강화하고 재정통제를 엄격히 실시하여 국가축적을 체계적으로 높이며 사회주의적 소유를 확대발전시킨다.

제33조 국가는 낡은 사회의 유물인 세금제도를 완전히 없앤다.

제34조 조선민주주의인민공화국에서 대외무역은 국가가 또는 국가의 감독 밑에서 한다. 국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다. 국가는 자립적 민족경제를 보호하기 위하여 관세정책을 실시한다.

3. 1992年 憲法上 經濟條項

북한의 1992년 헌법상 경제조항(제2장)은 1972년 헌법의 경제조항에 비해 조항수가 늘어났다. 특히 1992년 헌법은 북한의 대내외적 경제환경의 변화에 따라 개정된만큼 경제조항에 관한 내용의 변화가 주목된다. 이러한 헌법개정에도 불구하고 북한은 경제에 있어서 사회주의경제원칙을 고수한다고 강조하고 있으나 경제조항의 개정내용은 상당히 사회주의경제원칙에서 진전된 모습을 보여주고 있다. 그것은 사회주의경제원리에 부분적이나마 자본주의적 요소를 가미하는 것이었다. 경제난타개를 위한 현실적 대안으로 경제개방이 불가피한만큼 이를 헌법적으로 뒷받침하기 위한 조치로서 1992년 헌법의 경제조항의 변화를 살펴볼 수 있다.

북한의 1992년 헌법은 경제조항에서(제19조~제38조) 북한의 경제난타개라는 현실을 반영하고 경제질서의 주요부분에 대한 변화를 시도하는 조항을 신설하였다. 이를 보면, 경제건설촉진의 강화를 위해 인민경제의 주체화·현대화·과학화의 실현(제26조), 기술발전문제의 최우선과제선정 및 과학기술발전과 인민경제의 기술개조의 강조(제27조), 농촌기술혁명을 통한 농촌공업화(제28조) 등을 규정하였다. 또한 '식·의·주'문제의 해결을 위한 인민복지조항(제25조) 신설하였는데, 이는 북한의 경제현실을 감안할 때 주민들을 무마하기 위한 명목적인 규정에 불과한 것이다.

1992년헌법상 주요한 변화는 사회주의경제체제를 견지하면서도 대외경제개방정책의 법적 토대를 마련하였다는 점이다. 즉, 북한내의 외국인의 합법적 권리와 이익을 보장하고(제16조), 외국 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려하는 조항을 신설하였다(제37조). 이는 북한이 대외경제부문에서 법적·제도적 여건의 개선을 통한 선진자본과 기술을 도입할 수 있는 정책추진의 근거를 마련한 것이었다.

제19조 조선민주주의인민공화국은 사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다.

제20조 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다.

제21조 국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 나라의 모든 자연부원, 중요공장과 기업소, 항만, 은행, 교통운수와 체신기관은 국가만이 소유한다. 국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.

제22조 협동단체소유는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 부림집승, 농기구, 고기배, 건물 같은 것과 중소기업, 기업소는 협동단체가 소유할 수 있다. 국가는 협동단체소유를 보호한다.

제23조 국가는 농민들의 사상의식과 기술문화수준을 높이고, 협동적 소유에 대한 전인민적 소유의 지도적 역할을 높이는 방향에서 두 소유를 유기적으로 결합시키며, 협동경리에 대한 지도와 관리를 개선하여 사회주의적 협동경리제도를 공고 발전시키며 합동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다.

제24조 개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 근로자들의 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물도 개인소유에 속한다. 국가는 근로자들의 개인소유를 보호하며, 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.

제25조 조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동의 최고원칙으로 삼는다. 세금이 없어진 우리나라에서 끊임없이 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다. 국가는 모든 근로자들에게 먹고, 입고, 쓰고, 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다.

제26조 조선민주주의인민공화국에 마련된 자립적 민족경제는 인민의 행복한 사회주의생활과 조국의 자주적 발전을 위한 튼튼한 밑천이다. 국가는 사회주의 자립적 민족경제전설로선을 틀어쥐고 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 다그쳐 인민경제를 고도로 발전된 주체적인 경제로 만들며, 완전한 사회주의사회에 맞는 물질기술적 토대를 쌓기 위하여 투쟁한다.

제27조 기술혁명em은 사회주의경제를 발전시키기 위한 기본고리이다. 국가는 언제나 기술발전문제를 첫자리에 놓고 모든 경제활동을 진행하며, 과학기술발전과 인민경제의 기술개조를 다그치고 대중적 기술혁신운동을 힘있게 벌려 근로자들을 어렵고 힘든 로동에서 해방하며, 육체로동과 정신로동의 차이를 줄여 나간다.

제28조 국가는 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화하며 군의 역할을 높이고 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다. 국가는 협동농장의 생산시설과 농촌 문화주택을 국가부담으로 건설하여 준다.

제29조 사회주의, 공산주의는 근로대중의 창조적 노동에 의하여 건설된다. 조선민주주의인민공화국에서 노동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 노동이다. 국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 노동이 보다 즐거운 것으로, 사회와 집단과 자신을 위하여 자각적 열성과 창발성을 내어 일하는 보람찬 것으로 되게 한다.

제30조 근로자들의 하루 노동시간은 8시간이다. 국가는 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 하루 노동시간을 이보다 짧게 정한다. 국가는 노동조직을 잘하고 노동규율을 강화하여 노동시간을 완전히 리용하도록 한다.

제31조 조선민주주의인민공화국에서 공민이 노동하는 나이는 16살부터이다. 국가는 노동하는 나이에 이르지 못한 소년들의 로동을 금지한다.

제32조 국가는 사회주의경제에 대한 지도와 관리에서 정치적 지도와 경제기술적 지도, 국가의 통일적 지도와 매개단위의 창발성, 유일적 지휘와 민주주의, 정치 도덕적 자극과 물질적 자극을 옹계 결합시키는 원칙을 확고히 견지한다.

제33조 국가는 생산자대중의 집체적 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리 운영하는 사회주의 경제관리형태인 대안의 사업체제와 농촌 경리를 기업적 방법으로 지도하는 농업지도체계에 의하여 경제를 지도 관리한다.

제34조 조선민주주의인민공화국의 인민경제는 계획경제이다. 국가는 사회주의 경제발전법칙에 따라 축적과 소비의 균형을 옹계 잡으며 경제건설을 다그치고 인민생활을 끊임없이 높이며 국방력을 강화할 수 있도록 인민경제발전계획을 세우고 실행한다. 국가는 계획의 일원화, 세부화 방침을 관철하여 생산장성의 높은 속도와 인민경제의 균형적 발전을 보장한다.

제35조 조선민주주의인민공화국은 인민경제발전계획에 따르는 국가예산을 편성하여 집행한다. 국가는 모든 부문에서 증산과 절약투쟁을 강화하고 재정통제를 엄격히 실시하여 국가축적을 체계적으로 높이며 사회주의적 소유를 확대 발전시킨다.

제36조 조선민주주의인민공화국에서 대외무역은 국가가 하거나 국가의 감독 밑에서 한다. 국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다.

제37조 국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려한다.

제38조 국가는 자립적 민족경제를 보호하기 위하여 관세정책을 실시한다.

4. 1998年 憲法上 經濟條項

1998년 헌법에서 경제조항은 제3장(제19조~제38조)에 규정하고 있다. 이는 1992년 헌법상 경제조항의 개정으로 소유제도의 범위와 대상 등의 규정에서 북한경제의 변화된 현실을 반영하고 있다. 1998년 헌법상 경제조항에 관한 설명을 보다 구체적으로 후술한다.

다음에 1998년 헌법상 경제조항을 살펴본다

제19조 조선민주주의인민공화국은 사회주의적생산관계와 자립적민족경제의 토대에 의거한다.

제20조 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다.

제21조 국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 나라의 모든 자연부원, 철도, 항공, 운수, 체신 기관과 중요 공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다. 국가는 나라의 경제발전에서 주도적역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.

제22조 사회협동단체소유는 해당단체에 들어있는 근로자들의 집단적소유이다. 토지, 농기계, 배, 중소 공장, 기업소 같은것은 사회협동단체가 소유할수 있다. 국가는 사회협동단체소유를 보호한다.

제23조 국가는 농민들의 사상의식과 기술문화수준을 높이고 협동적소유에 대한 전인민적소유의 지도적역할을 높이는 방향에서 두 소유를 유기적으로 결합시키며 협동경리에 대한 지도와 관리를 개선하여 사회주의적협동경리제도를 공고발전시키며 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적의사에 따라 협동단체소유를 점차 전인민적소유로 전환시킨다.

제24조 개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적혜택으로 이루어진다. 터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.

제25조 조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다. 세금이 없어진 우리 나라에서 늘어나는 사회의 물질적부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다. 국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살수 있는 온갖 조건을 마련하여준다.

- 제26조 조선민주주의인민공화국에 마련된 자립적민족경제는 인민의 행복한 사회주의생활과 조국의 융성번영을 위한 튼튼한 밑천이다. 국가는 사회주의자립적민족경제건설로선을 틀어쥐고 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 다그쳐 인민경제를 고도로 발전된 주체적인 경제로 만들며 완전한 사회주의사회에 맞는 물질기술적토대를 쌓기 위하여 투쟁한다.
- 제27조 기술혁명은 사회주의경제를 발전시키기 위한 기본고리이다. 국가는 언제나 기술발전문제를 첫자리에 놓고 모든 경제활동을 진행하며 과학기술발전과 인민경제의 기술개조를 다그치고 대중적기술혁신운동을 힘있게 벌려 근로자들을 어렵고 힘든 노동에서 해방하며 육체노동과 정신노동의 차이를 줄여나간다.
- 제28조 국가는 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화, 현대화하며 군의 역할을 높이고 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다. 국가는 협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여준다.
- 제29조 사회주의, 공산주의는 근로대중의 창조적로동에 의하여 건설된다. 조선민주주의인민공화국에서 노동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 노동이다. 국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 노동이 보다 즐거운것으로, 사회와 집단과 자신을 위하여 자각적열성과 창발성을 내어 일하는 보람찬것으로 되게 한다.
- 제30조 근로자들의 하루노동시간은 8시간이다. 국가는 노동의 힘든 정도와 특수한 조건에 따라 하루노동시간을 이보다 짧게 정한다. 국가는 노동조직을 잘하고 노동규률을 강화하여 노동시간을 완전히 리용하도록 한다.
- 제31조 조선민주주의인민공화국에서 공민이 노동하는 나이는 16살부터이다. 국가는 노동하는 나이에 이르지 못한 소년들의 로동을 금지한다.
- 제32조 국가는 사회주의경제에 대한 지도와 관리에서 정치적지도와 경제기술적지도, 국가의 통일적지도와 매개 단위의 창발성, 유일적지휘와 민주주의, 정치도덕적자극과 물질적자극을 옹게 결합시키는 원칙을 확고히 견지한다.
- 제33조 국가는 생산자대중의 집체적힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하는 사회주의경제관리형태인 대안의 사업체계와 농촌경리를 기업적방법으로 지도하는 농업지도체계에 의하여 경제를 지도관리한다. 국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가, 가격, 수익성 같은 경제적공간을 옹게 리용하도록 한다.
- 제34조 조선민주주의인민공화국의 인민경제는 계획경제이다. 국가는 사회주의경제발전법칙에 따라 축적과 소비의 균형을 옹게 잡으며 경제건설을 다그치고 인민생활을 끊임없이 높이며 국방력을 강화할수 있도록 인민경

제발전계획을 세우고 실행한다. 국가는 계획의 일원화, 세부화를 실현하여 생산장성의 높은 속도와 인민경제의 균형적발전을 보장한다.

제35조 조선민주주의인민공화국은 인민경제발전계획에 따르는 국가예산을 편성하여 집행한다. 국가는 모든 부문에서 증산과 절약 투쟁을 강화하고 재정통제를 엄격히 실시하여 국가축적을 체계적으로 높이며 사회주의적 소유를 확대발전시킨다.

제36조 조선민주주의인민공화국에서 대외무역은 국가 또는 사회협동단체가 한다. 국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다.

제37조 국가는 우리 나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합병과 합작, 특수경제지대에서의 여러가지 기업창설운영을 장려한다.

제38조 국가는 자립적민족경제를 보호하기 위하여 관세정책을 실시한다.

II. 北韓憲法上 經濟條項에 대한 分析

1. 1948年 憲法

다음에 1948년 인민민주주의 헌법상 경제조항에 관하여 일별한다.

첫째, 생산수단은 국가·협동단체·개인자연인·개인법인의 소유 등으로 규정하여 사개인과 법인에 대해 생산수단의 소유를 인정하고, 광산, 기타 지하부원 삼림, 하해 주요 기업, 은행, 철도, 수운, 항공, 체신기관, 수도, 자연력 및 전 일본국가, 일본인 또는 친일분자의 일체소유는 국가의 소유라고 하였다(제5조).

둘째, 토지에 대하여 전 일본국가와 일본인의 소유토지 및 조선인 지주의 소유토지는 몰수하며, 소작제도는 영원히 폐지한다고 하였으며, 토지는 자기의 勞力으로 경작하는 자만이 가질수 있다고 하고, 토지의 개인소유와 아울러 국가 및 협동단체도 토지를 소유할 수 있는데, 국가 및 협동단체의 토지 소유면적은 무제한임을 명시하고 있었다(제6조).

셋째, 아직 토지개혁이 실시되지 아니한 조선 안의 지역에 있어서는 최고 인민회의가 규정하는 시일에 이를 실시한다고 하여 북한에서 토지개혁이 계속 진행중임을 나타내고 있었다. 이때의 토지개혁에 대하여 북한은 일부 나라들과 달리 지주로부터의 무상몰수와 농민에 대한 무상분배원칙에 따랐다고 하고, 산업국유화에 있어서도 제국주의자들과 예속자본가들의 일체 소유

를 무상으로 철저히 몰수하였다고 강조하였다.²²⁾

넷째, 국가의 인민경제계획의 실시를 규정하여 사회주의계획경제원칙을 밝히고, 이는 국가 및 협동단체의 소유를 근간으로 하고 개인경제부문을 이에 참가하게 함으로써 실시된다고 하였다(제10조).

1948년 헌법상 경제조항에 관하여 북한은 당시 북한지역에서 독창적으로 실시된 경제개혁의 결과 발생하게 된 국가적 소유와 협동단체소유, 개인소유를 확인·보호하며 국가 및 협동단체소유를 기본으로 경제를 계획적으로 발전시키기 위한 경제발전방향을 규정한 것이라고 강조한다.²³⁾

2. 1972年 憲法

1972년 헌법은 제2장의 경제조항(제18조~제34조)에서 이러한 사회주의 경제질서에 관하여 규정하였다. 즉, 국가의 경제적 기초(제18조~제22조), 국가활동의 최고원칙과 사회주의의 완전한 승리를 위한 국가의 경제적 과제(제23조~제26조), 노동의 성격과 노동생활원칙(제27조~제29조), 경제관리형태와 경제지도원칙(제30조~제34조) 등을 상세히 규정하였다.

북한은 1972년 사회주의헌법의 경제조항과 관련하여 경제분야의 제원칙을 헌법의 중요한 구성부분으로 규제함으로써 종래의 헌법과 구별되는 특징을 가지고 있다고 하고, 현시기 혁명발전요구에 맞게 사회주의의 완전승리를 실현하기 위하여 나서는 경제과업들을 주요내용으로 규제하고 있다고 주장하였다.²⁴⁾ 그러면서 사회주의헌법상 경제조항은 소유관계와 생산력을 공고발전시키고, 사람들의 자주적이며 창조적인 활동을 최대한 발양시켜 사회주의 국가의 경제적 기반을 강화하며 사회주의의 완전 승리를 다그치게 하는 법적 담보이며 근본담보라고 강조하였다.²⁵⁾ 그래서 북한은 1972년 헌법을 자발적 민족경제건설에서 이룩한 성과를 법적으로 고착시키고 북한에서의 사회경제생활의 제원칙을 밝힌 것이라고 한다.

22) 上揭論文, 46면.

23) 上揭論文, 47면.

24) 김경애, “경제분야의 제원칙에 관한 헌법적 규제는 사회주의 국가의 경제적 기반을 더욱 강화하며 사회주의의 완전승리를 보장하는 경제건설의 확고한 법적담보”, 「조선민주주의사회주의헌법 연구논문집」(평양: 사회과학출판사, 1973), 102~104면.

25) 上揭論文, 104면, 115면.

이에 북한의 1972년 헌법은 다음의 경제조항을 규정하고 있었다.

첫째, 소유제원칙을 개정하였다. 사회주의사회에서 생산수단은 오직 국가와 협동단체만이 소유한다는 원칙, 즉 생산수단에 대한 사회주의적 소유를 헌법에 규정하였다. 이로써 국가와 협동단체에 대해서만 소유를 인정하였다(제18조). 아울러 국가의 경제에서의 주도적 역할담당과 국가소유의 대상의 무제한을 밝혀(제19조), 협동단체의 소유마저도 국가소유로 전환할 것을 기약하였다(제21조).²⁶⁾ 개인소유는 개인적 소비를 위한 소유에만 국한하고 그것도 개인의 노동에 의하여 분배된 것과 국가 및 사회에 의하여 추가적으로 분배된 것에 한한다(제22조). 따라서 개인의 잉여소득은 비록 그것이 소비를 위한 것이라고 하더라도 일체 용인되지 않는다.²⁷⁾ 이러한 소유제도를 기초로 하여 국가는 전면적인 계획경제를 실시하며, 사회의 모든 경제활동은 국가의 예산편성과 경제계획에 의하여 중앙집권적으로 조정 통제된다. 국가의 모든 생산은 국가의 소유가 되고 이것을 노동의 대가로 개인에게 분배하는 만큼, 개인소유가 인정될 때에만 있을 수 있는 조세제도가 존재할 이유가 없게 된다.²⁸⁾

둘째, 자립적 민족경제의 토대와 공업화 성과의 발전을 규정하였다(제24조). 북한은 자립적 민족경제의 토대에 관한 문제를 생산수단에 대한 소유관계문제와 함께 경제분야의 제원칙을 법화하는 데에서 초우선의 문제로 삼고 있다. 그러면서 자립적 민족경제건설이란 “사회주의물질기술적토대축성의 합법칙적 요구”이며, 자립적민족경제는 “정치에서 자주, 국방에서 자위의 물질적 기초이며 사회주의공업화는 자립적 민족경제건설의 합법칙적요구”임을 강조하였다.²⁹⁾

셋째, 기술혁명의 추진과 근로자들의 노동생활원칙을 규정하였다(제25조~제29조). 북한은 헌법에서 기술혁명의 추진을 규정한 것은 사회주의제

26) 북한은 협동단체소유는 국가소유, 즉 전인민적소유와는 달리 과도기적 성격을 띠는 소유형태라고 하고, 국가소유는 공산주의의 미래를 대표하는 유일한 소유형태라고 주장되었다. 上揭論文, 106~107면.

27) 崔達坤, “北韓法에 대한 概說의 研究”, 國土統一院 學術用役 研究論文, 1978, 37~38면.

28) 上揭 研究論文, 38면.

29) 유승찬, “사회주의헌법에 규제된 정치, 경제, 문화분야의 제원칙들은 노동계급의 혁명위업을 성과적으로 수행해나갈수 있게 하는 법적담보”, 「조선민주주의사회주의헌법 연구논문집」(평양: 사회과학출판사, 1973), 39~41면.

도의 확립을 토대로 혁명발전의 현실적 요구에 맞게 사회주의국가의 경제적 토대를 공고 발전시키고 완전히 승리한 사회주의사회에 상응한 생산력발전 수준을 이룩하기 위한 법적담보라고 하였다.³⁰⁾ 그리고 이른바 '3대기술혁명 과업을 강조하였는데, 이는 종합적 기계화, 반자동화, 자동화를 실현하여 중공업, 경공업, 농업 등 인민경제의 전 부문에서 기계설비를 비롯한 노동도구의 발전을 통해 전환된다는 점을 강조하였다. 그리고 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 군의 역할을 높이고 농촌에 대한 제도와 방조를 강화하기 위한 국가의 경제활동의 방향을 헌법에 명시한 것이었다.³¹⁾

넷째, 국가의 경제관리형태 및 경제지도원칙으로 대안의 사업체제와 새로운 농업지도체제에 따른 경제관리운영원칙을 명시하였다(제30조). 여기서 대안의 사업체제는 "기업관리에서 군중로선과 과학성의 원칙을 구현하며 낡은 자본주의적경제관리방법의 잔재를 중국적으로 청산한 새로운 사회주의적 경제관리형태"이며, 새로운 농업지도체제는 "국가가 농업협동경리를 행정적 방법으로가 아니라 기업적방법으로 지도하며 농업생산발전에서 전인민적소유의 지도적역할을 높이고 협동적소유의 전인민적소유에로의 접근과정을 촉진하는 체제"라고 설명하였다.³²⁾

다섯째, 북한의 인민경제는 계획경제원칙에 입각하며, 국가가 계획화사업의 원칙문제로 계획의 일원화, 세부화방침의 관철을 규정하였다(제31조). 이는 생산발전의 높은 속도와 인민경제의 균형적 발전을 개선하는 독창적인 방침으로 김일성이 제시한 계획의 일원화, 세부화방침³³⁾을 법제화한 것이다.

이러한 1972년 헌법상 경제조항에 대하여 북한은 사회주의·공산주의 건설의 합법칙적 요구와 생산수단에 대한 사회적 소유에 기초한 사회주의적 생산관계의 본질적 우월성을 반영하였으며, 계획적·균형적 발전법칙이 작용하는 대규모의 사회주의경제의 본질적 요구를 정확하게 반영하였다고 주장하였다.³⁴⁾

30) 김경애, 前揭論文, 111면.

31) 上揭論文, 112면.

32) 上揭論文, 113면.

33) 김일성, "인민경제계획의 일원화, 세부화의 위대한 생활력을 남김없이 발휘하기 위하여", 국가계획위원회당총회에서 한 연설, 1965. 9. 23; 사회과학원 경제연구소 편, 「경제사전 2」(평양: 사회과학출판사, 1970), 836면.

3. 1992年 憲法

1992년 헌법은 경제조항에서(제19조~제38조) 북한의 경제난타개라는 현실을 반영하고 경제질서의 주요부분에 대한 변화를 시도하는 조항을 신설하였다. 이를 보면, 경제건설촉진을 위해 인민경제의 주체화·현대화·과학화의 실현(제26조), 기술발전문제의 최우선과제선정 및 과학기술발전과 인민경제의 기술개조의 강조(제27조), 농촌기술혁명을 통한 농촌공업화(제28조) 등을 규정한 점, '식·의·주'문제의 해결을 위한 인민복지조항(제25조)을 신설한 점, 북한내 외국인의 합법적 권익 보장(제16조), 외국 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작 장려조항(제37조)을 신설한 점 등이다.

다음에 이를 좀 더 살펴본다.

첫째, 경제건설 촉진에 관한 규정을 보완하였다. 그 내용을 보면, "인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 다그쳐 인민경제를 고도로 발전된 주체적인 경제로 만들며 완전한 사회주의사회에 맞는 물질기술적 토대를 쌓기 위해 투쟁한다"(제26조)고 하고, "기술혁명은 사회주의경제를 발전시키기 위한 기본고리"(제27조)라 하고 국가는 모든 경제활동을 진행하는데 있어 기술발전문제를 최우선과제로 놓고 과학기술발전과 인민경제의 기술개조를 강조하였다. 또한 농촌기술혁명을 통해 농촌공업화를 이룩할 것을 강조하였다(제28조). 아울러 국가는 선진과학기술을 적극 도입하고 새로운 과학기술분야를 개척하며, 과학기술발전계획을 세우고 과학기술발전을 촉진시킬 것도 규정하였다(제50조와 제51조). 북한은 이전부터 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 실현하는 것은 사회주의 자립적 민족경제를 건설하는 중요한 과업이라고 하고, 인민경제의 기술장비를 끊임없이 현대화하며 모든 생산활동을 과학화하여야 사회주의·공산주의의 물질·기술적 토대를 튼튼히 쌓을 수 있다고 하면서 중공업을 우선적으로 발전시키고 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 경제건설의 기본노선을 확고히 견지한다는 점을 강조해 왔는데,³⁵⁾ 이를 구체적으로 명시한 것이었다. 그러나 북한은 '우리식 사회주의'의 고수원칙에 따라 사회주의경제체제의 유지를 강조하고 1972년 헌법상의 사회주의경제

34) 유승찬, 前揭論文, 43~45면.

35) 김일성, "조선로동당건설의 역사적 경험", 「주체사상연구」, 前揭書, 145~146면.

원칙을 수정하지 않았다. 김정일은 “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승 불패이다”의 담화에서 사적소유재산을 제도를 부정하고 사회주의계획경제의 우위성을 재차 강조하였다.

둘째, 인민의 복지향상을 도모하는 조항을 추가하였다. “국가는 모든 근로자들에게 먹고, 입고, 쓰고 살수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다”(제25조)는 조항을 신설하였다. 이와 함께 “국가는 사회교육을 강화하며 모든 근로자들이 학습할 수 있는 온갖 조건을 보장한다”(제48조)는 조항과 “국가는 정신적으로, 육체적으로 끊임없이 발전하려는 사람들의 요구에 맞게 현대적인 문화시설들을 충분히 갖추어 주어 모든 근로자들이 사회주의적 문화정서생활을 마음껏 누리도록 한다”(제53조)는 조항 및 “국가는 생산에 앞서 환경보호 대책을 세우며 자연환경은 보존, 조성하고 환경오염을 방지하여 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 노동조건을 마련하여 준다”(제57조)는 조항도 신설하여 인민복지향상을 도모하는 조항을 보완하였다.

이에 관해 김일성은 1992년 신년사를 통해 “자립적민족경제 건설로선을 철저히 관철하여 나라의 경제적위력을 강화하고 인민들의 ‘식·의·주’ 문제를 사회주의적요구에 맞게 원만히 해결”³⁶⁾하여야 한다고 하고, “모든 사람이 다같이 흰쌀밥에 고기국을 먹으며 비단옷을 입고 기와집에서 살려는 우리인민의 세기적염원을 실현하는 것은 사회주의 건설에서 당면하여 우리가 달성하여야 할 중요한 목표”³⁷⁾라고 강조한 바가 있었다. 김정일도 “우리당과 공화국정부의 인민적시책에 의하여 우리인민은 누구나 먹고 입고 쓰고 사는데 필요한 온갖 조건을 국가와 사회로부터 실질적으로 보장받으며 고드롭고 행복한 생활을 누리고”³⁸⁾있다고 주장하고 있지만, 북한의 경제현실은 그러한 주장을 무색하게 만들고 있다는 면에서 인민복지향상 관련조항은 다분히 주민들에게 희망을 주는 명목적인 규정이라 할 수 있다.

셋째, 대외경제개방정책의 법적 근거를 마련한 것으로 1992년 헌법상 경제조항의 개정중 주목되는 규정이다. 1992년 헌법은 사회주의경제체제를 견지한다고 하면서도 대외경제부문에서 개방을 확대하는 정책전개를 위한 법적 토대를 마련하였다. 즉, “자기령역안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권

36) 김일성, 1992년 신년사, 「統一速報」, 前掲資料, 5면.

37) 上掲資料, 같은 면.

38) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”, 前掲談話.

리와 이익을 보장한다”(제16조)고 하고, “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다”(제37조)고 하여 북한이 대외경제부문에서 정책변화를 할 수 있는 발판을 만들었다. 이를 계기로 북한은 중국식의 경제개방정책을 모방하여 법적·제도적 여건개선을 통한 선진자본과 기술을 도입하여 경제난을 극복하려는 의지를 보이고 있다.

1992년 헌법에서 북한의 외국과의 합영·합작근거조항을 신설한 것은, 중국이 1982년헌법에서 외국기업·기타 경제조직·개인이 중국에 투자하고 경제합작의 추진을 허가한다는 규정(18조 1항) 및 중외합자경영기업(中外合資經營企業)의 합법적 권리와 이익을 보호한다(제18조 2항)는 규정과 유사하다. 북한은 1984년 서방의 자본과 기술을 유치하기 위한 법적 장치로서 중국의 ‘중외합자경영기업법’(1979)을 모델로 한 ‘합영법’을 제정³⁹⁾하였으나, 이와 관련한 법제도가 미비하여 그 실적은 부진하였다. 게다가 북한은 사회주의국가들의 붕괴에 영향을 받아 해외시장을 상실하여 무역이 감소되고 이로 인한 경제난이 심화되었다. 이런 대외적 경제여건의 악화는 북한경제를 더욱 침체시키고 말았다. 사회주의체제의 붕괴가 결국 경제위기에서 비롯된 만큼 체제고수를 위해서라도 북한은 국제적 고립과 경제난을 타개하기 위해 경제개방의 필요성을 인식하고 부분적으로나마 대외경제개방정책을 추진하게 되었다.

북한의 대외경제개방정책은 두만강지역개발계획의 추진, 나진·선봉자유경제무역지대의 설정, 나진·선봉·청진 등 3개항에 대한 자유무역항지정으로 외국인투자유치를 위한 사업의 시행⁴⁰⁾과 이와 관련한 외국인투자관련법의 제정 등에 의해 활발히 추진되고 있다. 개정헌법의 법적 근거하에 1992년 10월 5일 ‘외국인투자법’, ‘합작법’, ‘외국인기업법’등의 법률이 제정되고⁴¹⁾, 이어 후속조치로 1993년 1월 31일 ‘외국인투자기업 및 외국인세금법’, ‘외화관리법’, ‘자유경제무역지대법’ 등의 입법을 시작으로 관련법령의 정비작업이 계속되고 있다.

39) 최고인민회의 상설회의 결정 제10호(1984. 9. 8). 「北韓法制概要」, 앞의 책, 608~626면.

40) 「東亞日報」, 1992년 6월 12일, 2면.

41) 이 法律에 관해서는 「北方通商情報」, 1992년 11월號(大韓貿易振興公社, 1992. 11. 1), 1~9면, 193~199면.

4. 1998年 憲法

1998년 헌법은 경제질서에서 1992년 헌법에서 보다 많은 변화를 보이고 있는데, 소유구조의 조정과 개인소유의 범위 확대, 경제의 자율성 확대, 대외경제개방의 확대 등과 관련한 진일보한 내용을 담고 있다. 다음에 그 변화 내용을 간략하게 살펴본다.

첫째, 생산수단의 소유주체를 '국가와 협동단체'에서 '국가와 사회·협동단체'로 규정하여(제20조), '사회단체'를 추가함으로써 북한에서 경제활동의 주체로서 사회단체의 영역이 확대되었다.⁴²⁾ 국가소유의 대상을 축소하고(제21조, 예: 종전의 '교통운수' 부문을 '철도·항공운수'로 한정), 사회·협동단체 소유의 대상을 확대하였다(제22조, 예: 종전의 '농기구', '고기배'에서 '농기계', '배'로 규정). 이와 관련하여 1990년에 처음 제정된 북한민법(1990)⁴³⁾은 '살림집'(주택)이라든가 '승용차'같은 기재도 개인소유의 대상에 포함시키고 있다(제59조)

둘째, 개인소유의 주체를 '근로자'에서 '공민'으로 바꾸고(제24조), 동시에 개인소유의 대상 중에 '협동농장원들의 텃밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물'을 '텃밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물'로 수정하였다(제24조). 북한에서 텃밭경리를 통해 초보적인 자본주의적 경제활동이 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다. '그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입'도 개인소유에 속한다(제24조)고 하여 개인소유의 대상을 확대하였는데, 이는 묵인되어왔던 주민의 상거래 등의 사적 경제활동을 허용하는 것으로 볼 수 있다.⁴⁴⁾

42) 사회단체 소유에 관해서는 藤田 勇, 「概說ソビエト法」(東京:東京大學出版會, 1986), 203~204項; 齊藤 壽, 「社會主義憲法構造の研究 -社會主義憲法の構造と特質を中心として-」(東京:日本評論社, 1986), 15~25項; 「蘇聯法研究(VI)」(법무부, 1992), 37~39면.

43) 이에 관해서는 崔達坤, 「北韓民法의 研究」(세창출판사, 1998), 13~123면.

44) 텃밭경작에 의한 이윤 뿐만 아니라 農民市場이나 物物交換 등을 통해 얻는 개인적 이득을 인정한 것이라 볼 수 있다. 北韓民法(1990)은 기존의 個人所有의 범위(제58조 2항)에 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품·문화용품·그밖의 생활용품과 승용차같은 기재를 포함시킴으로써 個人所有權의 대상을 확대하였다(제59조).

셋째, 국가는 경제관리에서 '대안의 사업체계'⁴⁵⁾의 요구에 맞게 '독립채산제'를 실시하며 '원가', '가격', '수익성' 같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다는 규정을 신설하였다(제33조). 북한에서 독립채산제는 국영공장·기업소 중심에서 농업부문과 비생산적 부문인 유통부문으로 확대되어 왔으며, 이로 인해 경제관리운용에서 자율성도 확대될 것으로 보인다. 또한 원가, 가격, 수익성 같은 시장경제개념의 도입은 북한 경제에 활력소가 되도록 하려는 정책의지를 보여주는 것이다.

넷째, 대외무역은 "국가 또는 사회·협동단체가 한다"(제37조)로 수정하여 대외무역의 주체로 국가 외에 '사회·협동단체'를 추가함으로써 대외무역의 국가독점에서 벗어나 다방면의 무역활성화를 통해 경제활로를 모색하고 있다.

다섯째, '특수경제지대'에서의 다양한 기업창설·운영의 장려를 추가하였다(제37조). 특수경제지대는 나진·선봉 이외의 자유경제무역지대의 확대 및 금강산 등의 관광특구의 지정을 예상할 수 있다. 북한은 그러한 제한된 지역 내에서의 자유로운 경제활동을 보장함으로써 외국 및 남한의 투자를 적극 유치하여 북한 경제의 활로를 찾으려 하고 있다.

여섯째, 농업부문에서 농업의 공업화에 '현대화'를 추가하였다(제28조). 이는 농업부문의 생산성 향상을 제고함으로써 인민의 생활수준을 높이고, 식량난의 위기를 극복하기 위해 북한이 농업정책을 '현대화'하려는 정책의지를 엿볼 수 있다.

일곱째, 과학분야에서 종전의 저작권과 발명권의 보호에 추가하여 '특허권'의 보호를 규정 하였는데(제74조), 이는 북한사회에서도 지적재산권에 대한 보호의 필요성이 제기되고 있다는 사회변화의 반영이기도 한 것이다. 앞으로 특허권도 법적 보호의 대상이 됨에 따라 개인, 사회단체 등의 지적재산권에 대한 독점적 상품화의 가능성도 있다고 볼 수 있다.

45) 북한에서 '대안의 사업체계'는 공업부문의 관리형태로 출발하였으나 모든 경제분야의 경영관리체제로 발전하였으며, 각 개별법률에서도 반영되었다. 예컨대 '재산관계의 설정과 실현에서 요구되는 원칙'(민법 제5조), '상업에 대한 지도관리체계'(사회주의상업법 제6조), '노동조직의 원칙'(노동법 제26조)으로 규정되어 있다. 申雄湜·安成祚, 「북한의 외국인투자법」(한국무역협회, 1998), 32면.

第3節 北韓의 1998年憲法上 經濟條項의 意義와 內容分析

I. 改正背景 및 意義

북한은 1998년 헌법개정을 통하여 김정일시대를 위한 권력구조의 개편과 함께 경제조항의 일부분을 개정하였다. 이번 경제조항의 개정은 심화되고 있는 북한의 경제현실의 극복과 관련하여 중요한 의미를 포함하고 있다. 이번 경제관련조항의 개정배경은 다음의 몇 가지 점에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한이 심각한 경제난을 타개하기 위한 대응책의 일환이라 할 수 있다. 북한은 지속된 경제위기에 의해 국가의 계획능력이 약화되었다. 또한 소비재 생산의 격감은 국가통제적 상업체계를 마비시켰으며, 식량난은 식량배급제를 와해시켰다. 이런 상황에서 현재 경제회복은 북한의 정치체제를 고수하기 위해서도 필수적 과제라는 인식을 바탕으로 것이다. 한편 북한주민의 경제발전에 대한 기대를 높여줌으로써 주민의 불만을 무마하려는 의도도 작용한 것으로 보인다.

둘째, 북한의 경제위기의 양상 및 경제활동의 변화를 현실화 내지 공식화하기 위한 것이다. 북한은 부분적이지만 사회주의 계획경제원리에서 벗어나 일부 시장경제원리에 입각한 경제제도를 도입하거나 이를 장려하였다. 텃밭경작의 확대, 분조관리제의 강화를 통한 개인소유의 대상을 확대하거나 농민시장에서의 자유매매의 활성화 등은 그러한 사례로 들 수 있다. 이러한 현상은 식량과 소비품 공급이 감소하면서 암시장과 사적거래의 확산을 불러왔다. 이는 계획경제인 '제1경제'가 사적 경제활동이나 계획의 영역으로서 '제2경제'⁴⁶⁾에 역전되어 북한에서는 제2경제의 영역이 전반적인 경제순환을 주도하게 되었다.⁴⁷⁾ 북한에서 사적경제영역의 확대와 암시장의 확산은 사회주의 경제체제의 효율성 저하, 체제정당성의 약화라는 측면이 있지만, 소비재부족을 완화하여 체제불만을 약화시켜 체제유지에 도움이 되는 측면을 간과할 수 없을 것이다. 이번 헌법개정은 바로 북한에서 자연발생적으로 확산되고

46) 최수영, 「북한의 제2경제」(민족통일연구원, 1998), 1~83면.

47) 김연철, "북한의 2차경제와 경제정책 변화 전망", 「統一問題研究」, 제9권 2호(平和問題研究所, 1997), 33~35면.

있는 암시장의 체계를 인정하고 이를 공식화하는 계기를 마련한 것이다. 한편 북한의 식량난은 식량의 국가배급제에 의한 주민통제를 약화시켰다. 이에 북한주민은 식량조달을 위해 종래에 비해 비교적 자유로운 이동이 가능해짐으로써 거주·여행의 통제는 무의미하게 되었다.

셋째, 북한은 대외경제개방정책의 확대에 따른 법적 근거의 보완의 필요성을 들 수 있다. 북한은 서방의 자본과 기술도입을 위한 대외경제개방정책의 확대 필요성이다. 북한은 나진·선봉지대를 '자유경제무역지대'로 설정하고 여기에 외국인 및 외국기업의 투자를 확대하기 위한 노력을 지속해왔다. 이러한 경제무역지대를 통한 경제개방은 북한이 처한 경제난을 타개하기 위한 현실적 대안으로 제시되었다. 그래서 제한적이거나 경제무역지대를 확대함으로써 북한경제의 활로를 개척하려는 시도를 보이고 있다.

넷째, 경제부문에서 부분적이거나 실용주의노선으로 진입할 필요성의 제기이다. 북한은 이른바 '북한식 사회주의시장경제원리'의 도입을 시도하고 있다. 이는 중국의 경제부분에서의 개혁·개방정책이 어느 정도 성공을 거두고 있다는 점에서 이를 모방하여 시장제도를 통한 경제의 활력을 불러일으켜 북한경제를 회생시키는 효과를 얻고자 하는 데에 기인한다. 이것은 폐쇄적 민족경제의 틀에서 벗어나 실리를 추구하고자 하는 자세를 보여주는 것이다.

II. 1998年 憲法上 經濟條項의 改正內容 分析

1. 所有制度의 變化

(1) 生産手段所有의 主體 擴大(제20조)

생산수단소유 대상을 "국가와 협동단체"에서 "국가와 사회·협동단체"로 확대하였다(제20조). 북한에서 사회단체는 "사회의 일정한 계급 및 계층들이 자기들의 공동의 리익을 옹호하고 공동의 목적을 실현하기 위하여 조직한 단체"를 말한다. 이로써 북한에서 사회·협동단체의 경제적 역할이 강화 및 확대되었다. 즉, 북한에서 경제활동의 주체로서 사회단체의 영역이 확대된 것이다. 이에 따라 북한에서 국가소유의 범위는 축소되고 개인이나 사회단체, 협동단체가 초보적이거나 소유의 주체로 등장하게 되었다고 할 수 있다.

이와 관련하여 1990년 북한민법은 민사법률관계의 당사자를 확대하였다. 북한민법은 '독립적인 경비예산이나 독립채산제로 운영하는 기관, 기업소, 단체와 공민', 그리고 '법적으로 등록된 합영회사'를 민사법률관계의 당사자로 규정하고 있다(제11조). 이에 북한의 기관·기업소·단체들은 그들의 임무와 과업을 수행하는데 있어서 민법의 규제대상이 되는 각종의 경제관계에 관여하게 되며 그에 따르는 민법상 권리의무관계에 서게 되었다. 북한에서 국가경제기관, 기업소들과 협동단체들은 인민경제계획과정을 실행하는 과정에서 원료, 자재 또는 제품의 공급과 봉사의 제공에 관련된 각종의 계약을 체결하며 그에 따르는 권리의무관계의 당사자로서의 역할을 수행하고 있다. 북한의 '기관·기업소·단체'들은 북한에서 독립적으로 존재하는 여러 단체들을 지칭하는 것으로 자신의 채무에 대하여 스스로 직접 책임을 지며 중재 또는 재판에 있어서 소송당사자가 된다.⁴⁸⁾

(2) 國家所有의 對象 縮小(제21조)

국가소유대상에서 1992년 헌법상 '교통·운수' 부문을 '철도·항공운수'로 한정함으로써 이외의 도로 및 해상운수 부문이 국가소유대상에서 배제되었다고 볼 수 있다. 이에 따라 도로 및 해상운수 분야에서 건설 및 운영사업에 외국인 또는 외국기업의 진출을 가능하게 하는 근거를 마련하였다. 즉, 육운 및 해운관련 사업에 대해 외국기업이 진출할 수 있는 길을 연 셈이다. 여기서 북한의 경제개방의 일면을 엿볼 수 있다.

(3) 社會·協同團體의 所有對象 擴大(제22조)

1992년 헌법상 협동단체의 소유를 사회·협동단체로 개정하고, 그 소유의 대상에서 부림집승과 건물을 삭제하고, 농기구를 농기계로, 고기배를 배로 규정하였다. 이로써 사회·협동단체의 소유의 대상이 확대되었다. 북한에서 종래 트랙터 등 '농기계'는 국가만이 소유할 수 있고 협동단체는 '농기구'만 소유할 수 있었으나, 사회·협동단체도 농기계를 소유할 수 있게 되었다. 또한 협동단체는 종래 어선(고기배)만 소유할 수 있었으나 화물선, 여객선 등 다른 종류의 선박(배)도 소유가 가능하게 되었다. 아울러 1992년 헌법상

48) 북한민법상 법인이란 "일정한 경제적 독자성과 통일적 조직기구를 가지고 자기 앞으로 민법상 권리를 가지거나 의무를 지닐 수 있는 기관·기업소·단체"를 말한다.

'부림집승'과 '건물'의 삭제는 가축, 주택, 기타 건축물에 대한 사적소유 및 거래를 허용한 것임을 시사한다.

(4) 個人所有의 範圍 擴大(제24조)

첫째로 개인소유의 주체를 '근로자'에서 '공민'으로 수정하였다. 북한에서 '근로자'는 노동자, 농민, 근로인테리와 같이 자기의 로력으로 육체노동이나 정신노동을 하는 사람을 말하며, '공민'은 일정한 나라의 국적을 가지고 그 나라 헌법에 규정된 권리와 의무를 지닌 사람으로 정의한다. 이는 프롤레타리아혁명 이론에 의한 근로자우대에서 탈피하여 공민의 개념을 통하여 국가성원 전체를 대상으로 개인 소유를 인정한 것으로 볼 수 있다.

둘째로 "협동농장원들의 텃밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리"를 "텃밭경리를 비롯한 개인부업경리"로 수정하였다. 텃밭경작과 관련하여 북한은 1958년 11월 24일 「농업협동조합기준규약(잠정)」에서 "조합은 조합원용 채소전을 공동으로 경작하는 것을 원칙을 하되 경우에 따라 공동소유토지중에서 매농호당 30~50평의 텃밭을 줄 수 있다"(제6조)고 하여 텃밭에 대한 농호의 권리를 인정하였다. 그리고 북한의 토지법(1977)은 협동농장건물의 텃밭이용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 제한하고 있다(제13조). 그러나 실제로는 여기서 정한 텃밭의 면적은 엄격하게 적용되지 않는 것으로 알려지고 있다. 종래 북한 농호의 텃밭에 대한 권리를 소유권이라고 볼 수 없다. 일정 토지는 조합농호의 개인소유로 되는 것이 아니며 당해 농업협동조합의 집단적 소유로 되기 때문이다. 따라서 이 권리는 일종의 배타적인 개인경작권에 불과한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 토지의 사적 소유가 완전히 금지되고 있는 북한에서 텃밭의 경작권이 인정된다는 사실 자체는 큰 의미를 지니고 있다. 더욱이 경제난에 처하고 있는 북한에서 텃밭경리는 북한주민 사이에서 활성화되고 있고 이를 통한 초보적인 자본주의적 경제활동이 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 이번에 "협동농장원들의 텃밭경리"를 '텃밭경리'로 수정한 것에서 개인의 텃밭경리의 가능성을 크게 한 것으로 볼 수 있다.

셋째로 "합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입"을 개인소유의 범위에 포함시켰다. 이는 개인소유의 인정범위를 확대한 것으로 북한의 개인 경제활동의 허용하는 것으로 볼 수 있다. 예컨대 텃밭경작에 의한 이윤 뿐만 아니라

농민시장(평양 칠곡시장 등), 물물교환 등을 통해 얻는 개인적 이득을 인정
한 것이다.

이와 관련하여 북한 민법은 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한
소유의 대상에 기존의 개인소유의 범위에 가정용품·문화용품·그밖의 생활
용품과 승용차같은 기재를 포함시킴으로써 개인소유권의 대상을 확대하였다
(제58조, 제59조). 더욱이 개인소유재산에 대한 상속권의 보장에 따라 개인
소유의 인정범위는 더욱 확대될 여지가 있다.

2. 社會主義 經濟原則 및 體制의 變化 圖謀

(1) 自立的 民族經濟의 概念 修正(제26조)

1992년 헌법상 “조국의 자주적 발전”이란 대목을 ‘조국의 융성발전’으로
수정하였다. 이는 북한이 자립적 민족경제원칙에 입각하되, ‘자립’의 개념을
정치우선적인 개념에서 벗어나 실리지향적인 개념으로 전환하고자 하는 의
도를 반영한 것으로 보인다. 즉, 폐쇄적 경제체제를 탈피하여 개방형 경제체
제로의 전환을 모색하며, 경제에서의 자립이 고립적인 경제체제가 아니라 대
외무역을 통한 국제경제협력의 틀속에서 이루어진다는 면을 강조하는 것으
로 볼 수 있다.

(2) 農業의 ‘現代化’ 概念 追加(제28조)

국가의 농업의 공업화에 ‘현대화’ 강화를 추가하였다. 이는 북한이 농업부
문의 생산성 향상을 제고함으로써 인민의 생활수준을 높이고, 현실에 적합한
농업제도의 개편의도를 내비친 것이라 할 수 있다. 이를 통해 식량난의 위기
를 극복하기 위하여 낙후된 농업기술의 향상을 도모하고, 농업생산성의 향상
을 강조하게 될 것이다.

(3) 經濟管理運用體制의 變化(제33조)

첫째로 경제관리에서 ‘대안의 사업체계’⁴⁹⁾의 요구에 맞게 “독립채산제를

49) 북한은 대안의 사업체계가 김정일 발전풍부화시킨 것으로 당위원회와 집체적 지도
밑에 균중노선을 관철하며 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하는 주체의 관리

실시한다”는 대목을 추가하였다. 북한에서 독립채산제는 국영공장·기업소를 중심으로 실시되었으며, 점차 농업부문과 비생산적 부문인 유통부문에 이르기까지 확대되어 왔다. 이는 경제운용에 있어서 하부 경제단위에서 경제적 자율성을 부여하는 것으로 작업반 우대제, 분조관리제 등을 통해 물질적인 유인책의 일환으로 실시되어왔다.⁵⁰⁾ 독립채산제는 양면성을 지니고 있는데, 기업적 측면에서는 이른바 ‘원에 의한 통제’(재정통제)를 강화하는 테두리 안에서 각 국영기업은 은행신용의 이용과 독자적인 대차대조표를 보유하며, 물자구입과 판매에 있어서도 어느 정도 융통성을 부여, 이에 따라 사업평가에 있어서 화폐지표를 활용하여 이익금에 있어서는 ‘국가 몫’(국가계정이익금)을 먼저 공제하고 남는 경우, 그것은 기업소의 운영상태 개선과 종업원들의 물질생활을 높이는데 활용된다. 한편 그 통제적 측면은 경제관리의 규정화(노임, 자금, 상금, 기금의 적립 규모등), 고정재산의 관리·이용의 제도화, 재정의무수행에 대한 감독·통제, 기업소 운영실적과 근로자들의 노동에 대한 물질적 정치적 평가를 통해서 통제를 강화하는 측면이다. 여하튼 독립채산제의 실시를 통해 공장, 기업소의 자율성을 높이고, 그들의 의사결정권이 포함된 독립채산제는 확대될 것이다.

둘째로 “원가·가격·수익성같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다”고 하여 원가(cost)·가격(price)·수익성(profit)의 개념⁵¹⁾을 도입하였다. 이는 자유시장경제원리의 개념을 도입하는 것으로 중국 및 여타 사회주의국가들의 경제개혁정책을 모방하여 경제의 활력을 도모하려는 북한의 의도를 엿볼 수 있는 대목이다. 이와 관련하여 북한은 1997년에 「가격법」을 채택하였다. 북한은 ‘가격’에 대하여 “상품생산의 경제법주로서 상품의 생산과 분배, 축적과 소비, 수요와 공급 등 경제관리의 모든 분야에서 리용되는 경제계산의

형태라고 강조한다. 이에 관해서는 김원삼, “사회주의경제생활에서 인민대중의 지위와 역할의 통일”, 「위대한 령도자 김정일동지의 사상리론: 경제학 1」, (평양: 사회과학출판사, 1996), 91~92면.

50) 독립채산제는 이른바 「주체의 사회주의경제관리론」으로서 물질적 자극과 자치형태를 이용하여 기업소들을 계획적으로, 합리적으로 관리운영하는 경제관리방법으로 강조되고, 이에 의해 국가생산계획을 수행할 뿐만 아니라 이를 통하여 채산을 맞추고 수익성도 개선하여야 한다고 강조되고 있다. 박영근 외, 「주체의 경제관리론」(평양: 사회과학출판사, 1992), 284면.

51) 북한에서 원가·가격·수익성에 관한 가치는 독립채산제의 확대실시와 관련하여 김정일에 의해 더욱 강조되고 있다. 박영근 외, 「주체의 경제관리론」, 前掲書, 290~294면.

기본수단이며 경제와 문화를 비롯한 사회생활의 모든 영역에서 사람들의 경제생활을 규제하는 중요한 수단"이라고 한다. 그리고 「가격법」은 “해당시기 정책적 요구와 현실적 조건에 맞게 나라의 경제발전을 자극하고 인민생활을 고르게 높일 수 있도록 가격을 정할 데 대한 가격제정의 원칙과 그 절차와 방법을 규제”⁵²⁾한다고 설명한다. 북한에서 상품의 가격은 계획적으로 제정되므로 획일적이고 통제적인 성격을 지니므로 수요와 공급에 따라 자율적으로 변동하는 자본주의경제하에서의 가격과는 그 성격이 다르다.⁵³⁾ 그러나 북한은 가격법을 통해 가격사업에 대한 통제를 강조하면서도 상품의 수요와 공급관계, 제품의 질에 따른 가격책정에 대한 인식을 강화하고 있음을 알 수 있다.

3. 對外經濟部門의 強化

(1) 對外貿易主體로서 社會·協同團體 明記(제36조)

1992년 헌법상 대외무역은 “국가가 하거나 국가의 감독밑에서 한다”는 조항을 “국가 또는 사회·협동단체가 한다”로 수정하였다. 이는 대외무역의 주체를 국가와 함께 사회·협동단체를 추가함으로써 무역확대 및 활성화를 도모하기 위한 것이다. 즉, 대외무역에서의 국가독점에서 벗어나 대외무역의 당사자를 확대함으로써 다방면에서의 무역 활성화를 통해 북한경제의 활성화를 꾀하는 것으로 볼 수 있다.

북한은 「합영법」(1994년 개정)에서 북한측의 합영당사자로 ‘기관·기업소·단체’를 규정하였다(제2조). 이는 민법상 기관·기업소·단체의 개념과 동일한 것으로 보인다. 따라서 사회·협동단체의 소유대상의 범위의 확대와 같은 맥락에서 대외무역주체로서의 사회·협동단체를 이해할 수 있다. 아울러 북한에서 무역의 강조는 「무역절」의 제정에 비추어서도 엿볼 수 있다. 북한은 1997년 1월 23일 중앙인민위원회 정령으로 매년 1월 28일을 「무역절」로 제정하여 대외무역사업을 통한 사회주의건설을 강화해 나가는 데에 있어서 무역종사자들의 사기 진작 및 사상무장의 강화를 도모하고 있다. 여기서 무

52) 「민주조선」, 1997년 3월 1일, 2면.

53) 북한의 「가격법」제정은 장기화된 경제침체로 인한 비정상적 유통거래로 말미암아 국정가격과 암거래가격으로 이원화되는 등 가격질서가 문란해진 데 따른 법적 대응이라 할 수 있다. 즉, 이른바 ‘주체의 가격제도’를 확립하여 사회주의가격체계를 정상화하고 가격질서의 문란을 방지하기 위해 취해진 것이다.

역제일주의를 내세우고 대외무역 확대에 주력해 온 북한의 대외무역사업의 강화의 일면을 볼 수 있다.

이와 함께 북한은 1998년에 「무역법」을 제정하였다.⁵⁴⁾ 북한은 「무역법」을 채택하면서 이 법이 '우리식 사회주의'의 승리를 이룩하는데 맞게 대외무역을 발전시키는 획기적 조치라고 설명하였다. 그리고 이에 의해 무역을 다각화·다양화하고 신용을 지키는 것을 원칙으로 정하고, 무역의 다각화·다양화는 여러 부문, 여러 단위에서 여러 나라들과 여러 가지 형식과 방법으로 한다는 것을 의미한다고 하였다. 이 법의 제정은 바로 북한이 무역사업을 강화함으로써 인민경제 및 국가경제의 발전을 도모하기 위한 것이다.

(2) '特殊經濟地帶'의 企業創設·運營 獎勵 追加(제37조)

북한은 이미 '나진·선봉자유경제무역지대'를 설정하여 서방의 자본과 기술의 도입을 추진해오고 있다. 이와 관련하여 북한민법은 '법적으로 등록된 합영회사'를 민사법률관계의 당사자로 규정하여 민사관계의 당사자의 범위를 확대하였다(제11조). 이는 북한의 대외경제개방정책의 추진과 관련하여 외국인 및 외국기업과의 민사관계의 법적 문제해결을 위한 대비책의 일환으로 마련된 것이다.

1998년 헌법에서 '특수경제지대'라는 용어를 추가한 것은 나진·선봉 이외의 자유경제무역지대의 확대를 통한 대외경제개방정책의 확대를 의미하는 것으로 금강산 이외의 관광사업확대를 포함하는 경제개방정책의 활성화를 나타내는 것이라 할 수 있다. 또한 이 조항은 북한의 외국인투자법 및 대외개방관련법제와 밀접한 연관성을 가지며, 외국기업과의 교역확대에 따라 예상되는 법률분쟁과 관련하여 그 해결을 위한 법적 근거를 마련하는 것이라고 분석할 수 있다.

Ⅲ. 北韓憲法上 經濟條項에 대한 評價 : 1998年 憲法을 中心으로

1998년 헌법상 경제조항의 변화내용을 다음의 몇 가지 점에서 평가해볼 수 있다. 여기에는 북한의 경제현실이 반영되고 북한이 경제난타개를 위해 시도하고 있는 경제정책의 변화움직임을 포함하고 있다.

54) 「민주조선」, 1998년 3월 109일, 13일, 17일, 각 2면.

1. '北韓式 市場經濟體制'로의 轉換 試圖

북한은 여전히 사회주의 계획주의의 원리에 입각한 자립경제원칙을 내세우고 이 원칙을 고수할 것임을 강조하고 있다. 그런 한편 제한된 범위 내에서의 경제개혁 및 개방정책을 추진하고 있다. 이를 위해 이번 헌법개정으로 시장경제원리의 일부를 도입하는 변화를 보이고 있다. 그것은 소유제의 변화, 즉 국가소유의 범위를 축소하고, 사회·협동단체 및 개인소유의 범위를 확대한 것에 나타난다. 이로 인해 북한의 대외무역회사로서 이른바 광명성총회사, 대성무역총상사 등 영리를 목적으로 대외무역 등의 경제활동을 하고 있는 회사 내지 상사들은 생산수단의 소유가 가능하게 됨으로써 보다 활발한 경제활동을 가능하게 하는 계기를 만들었다. 이러한 변화에서 북한이 경제부문에서 실리를 추구하는 실용주의를 택하였다는 자세변화를 엿볼 수 있다. 북한의 헌법개정에서 나타난 바와 같이 독립채산제의 실시, 원가·가격·수익성이란 개념의 도입 등은 북한의 경제개혁·개방의 자세와 의지를 보여주는 것으로 주목되는 부분이다.

2. 對外貿易의 強化

북한은 1998년 헌법개정을 통해 대외무역을 강화하고, 이를 위해 국제경제체제에의 참여를 모색하고 있음을 알 수 있다. 대외무역의 주체를 국가독점에서 사회·협동단체로 확대한 것(제36조)은 대외무역의 현실적 여건을 반영한 것이다.⁵⁵⁾ 자유경제무역지대를 중심으로 한 합영·합작회사의 자유로운 설립과 함께 이들을 통한 수출입의 확대, 교역대상국과 교역품목의 확대를 위하여 다양한 무역회사의 설립을 법적으로 뒷받침하는 조치를 마련한 것이다. 아울러 대외무역의 강화조치는 남한과의 경제 교류·협력의 확대와도 연관되어 있는 것이다. 실제로 남북간에는 제3국을 거치지 않고 서로 직접적인 교역이 추진되고 있으며, 여러 분야에서의 협력사업이 추진 중에 있다. 무엇보다 북한이 대외무역을 강화하려는 것은 대외무역체제의 강화를 통해 북한의 경제난타개를 위한 돌파구를 여는 데에 있다.

55) 이는 대외무역의 주체에 사회·협동단체를 포함시킴으로써 이른바 대외무역의 분권화를 도모한 것이라 할 수 있다.

3. '特殊經濟地帶'의 設定을 통한 經濟活性化 圖謀

북한은 나진·선봉지역 외에 자유경제무역지대의 확대 가능성을 내비치고 있다. 그 동안의 성과를 바탕으로 외국기업 및 외국인에 대한 대외경제개방을 확대하여 추진하고자 하는 것이다. 북한의 경제현실에서 서방국가의 자본과 기술을 도입하는 방법으로 이른바 경제특구를 설치하여 여기에서의 자유로운 경제활동을 보장하고 여기서 얻는 이익을 극대화하는 것은 북한의 정치체제의 안정성을 유지하는 가운데 경제회복을 도모하는 가장 현실적인 대안으로 채택될 수 있는 것이다.

따라서 나진·선봉 이외에서 남포·원산의 보세가공무역지대, 신의주·금강산 등의 경제특구의 확대가 예상되고 있다. 북한의 '특수경제지대'의 설정은 남한기업의 투자도 확대하는 결과를 가져오게 되어 남북 교류협력기반을 확충하는 데에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

4. 北韓의 經濟與件의 反映

1998년 헌법상 경제조항의 변화는 결국 북한경제의 여건을 반영한 것이다. 북한경제는 구조적으로 침체되어 있으며, 이 상황에서 계획경제의 틀을 고수한다는 것은 불가능한 일이다. 그래서 이를 타개하기 위해 외부의 지원을 강력하게 요청할 수밖에 없는 상황에 이르고 있다. 이런 상황의 북한에서는 현물 배급체제가 마비되고, 국가의 공급능력이 한계에 달한 상태에서 대부분의 생산 및 유통기능이 이른바 '제2경제'가 담당하게 되었다. 제2경제가 계획경제를 대체하고 있는 북한에서 암시장은 확산일로에 있는 것으로 알려지고 있다.

북한에서의 암시장의 확산은 북한체제의 변화에 있어서 하나의 변수가 될 수 있다. 이를 두고 북한체제의 붕괴, 생존전략, 시장개혁의 전조 등으로 북한의 입장을 파악할 수 있다. 북한은 암시장을 통제하든가 공식화하여야 한다는 최종선택에서 헌법개정을 통해 볼 때, 식량이나 소비품에 대한 국가배급이 불가능한 상황에서 시장체제를 수용하고 있음을 엿볼 수 있다. 즉, 국가소유의 대상범위를 축소하고, 사회·협동단체 및 개인의 소유대상 범위를 확대한 것은 바로 북한의 경제생활 및 활동의 변화를 반영한 것이다.

이러한 변화의 조짐은 법제면에서 이미 1990년 북한민법의 제정에서 알 수 있다. 북한은 현대 외부적으로 국제사회의 개방의 요구에 대응하는 동시

에 내부적으로 주민의 경제난에 따른 불만을 해소하여야 할 난국에 봉착하고 있는데, 이는 곧 체제유지와도 연관되어 있다. 이에 대한 대응책의 일환으로 민법체제 및 헌법상 경제조항의 재편은 국제환경변화와 북한의 대내외적 환경변화에 따른 소산물이라고 볼 수 있다.

북한헌법상 경제조항의 본질은 사회주의경제원리에 입각하고 있다. 북한의 경제개방은 정치체제의 유지정책과 연계되어 추진될 것임이 분명하다. 이른바 강성대국건설과 관련하여 사상과 주민통제를 강화하는 가운데 경제체제의 개방을 제한된 범위 내에서 시도할 것이다.⁵⁶⁾ 국가의 경제통제는 사회주의 계획경제체제 하에서 피할 수 없지만, 북한의 경제활동 및 운영에 있어서 다소나마 경제적 자율성이 확보될 것이란 점을 1998년 헌법조항은 보여주고 있다.

IV. 北韓의 1998年憲法上 經濟條項에 대한 展望

북한은 사회주의경제원칙에 입각한 자립적 민족경제원칙의 고수를 강조하고 있다. 그러나 이번 북한헌법의 경제조항의 개정내용을 보면, 북한이 처한 경제현실을 반영하고 있음을 알 수 있다. 북한의 경제운용에서의 변화모색은 북한의 심화된 경제난과 지속적인 경제위기에 다른 체제위기에 대응한 생존 전략으로 제기된 것이라 할 수 있다. 이는 헌법상 경제조항의 개정은 일부 시장경제원리를 도입하는 것으로 이미 북한에서 '제2경제'가 주도하고 있는 경제현실의 변화를 공식화하는 것이라 할 수 있다.⁵⁷⁾ 이러한 경제원리의 변화와 경제운용의 전환은 북한의 체제변화에 영향을 미칠 것으로 보인다. 비록 북한은 김정일시대에서 이른바 '우리식 사회주의'에 입각한 북한체제의 고수를 강화해나갈 것이지만, 점차 대내외적인 경제개혁의 요구는 장기적으로 북한체제의 변혁을 가져오게 할 것이다.

이 점과 관련하여 경제개혁이 정치체제의 변화를 가져오는 변화양상은 구 소련과 비롯한 사회주의국가들의 변화과정을 통해서 살펴볼 수 있다.

56) 북한은 명분상 중공업중심의 자립적 민족경제노선을 표방하는 가운데 대외관계에서의 실리를 추구하고 수출촉진과 외화유치를 통한 외화 및 기술획득 등에 의한 경제적 실리를 획득하려는 과도기적인 이중적 정책을 펴고 있는 것으로 평가할 수 있다. 오승렬, "북한경제의 변화와 대북 경제정책변화", 「한반도 냉전구조 해체방안(IV) -장기적·포괄적 접근전략-」(통일연구원, 1999. 12. 22), 6~7면.

57) 김연철, 前揭 論文, 49~50면.

먼저 구소련의 경우를 보면, 고르바초프의 개혁이 위기상황에 직면한 경제체제의 근본적 개혁을 중심으로 한 것이었지만, 경제뿐만 아니라 정치적 다원주의 내지 정치적 민주화를 이루는 것으로 이른바 당-국가체제 구조를 타파하는 정치체제의 개혁을 수반하였다. 그래서 고르바초프는 1990년 3월 13일 헌법개정을 통해 공산당의 지도조항을 삭제하고(제6조), 정치적 복수주의를 명기함으로써(제7조) 정치개혁의 법적 틀을 형성하게 되었다.

또한 베트남의 경우도 1992년 개정헌법에서 경제개혁노선에 부합되는 제반 법적 근거를 마련하면서 한편 정치개혁의 토대를 형성하는 조치를 취하고 있음을 볼 수 있다. 이를 보면, 당이 국가와 사회의 주도적 사회임을 규정하여 당의 지도원칙을 고수하되, 당과 국가의 분리라는 정치개혁의 방향을 헌법에 반영하였다. 즉, 일반 행정의 권한을 총리에게 이양하고, '법의 지배'를 강조하였다. 이는 시장경제의 활성화와 경제개혁의 제도화를 추구하는 데 있어 정치개혁을 통한 정치적 안정을 추구하였다.

그리고 중국의 경우는 덩소평은 개혁·개방을 추진하면서 사상해방 내지 실사구시를 강조함으로써 개인숭배와 교조주의의 굴레를 벗어나 사회주의의 이론을 수정하여 중국에 적용하였다. 즉, '사회주의초급단계론'을 제시하고 사회주의시장경제 노선을 채택하였다. 이와 함께 중국은 '프롤레타리아專政의 사회주의국가'에서 '人民民主主義專政 社會主義國家'라고 국가성격의 변화를 명시하였으며, 권력분산과 당정분리를 위한 제도적 장치를 마련하여 공산당의 일원화된 영도체제를 완화하는 조치를 취하였다. 즉, 당우위의 권력을 지양하기 위하여 당의 활동은 헌법과 법률의 범위 내에서 엄격히 제한하고 어떠한 조직이나 개인도 헌법과 법률을 초월하는 특권을 가질 수 없도록 하여 당과 국가간의 기본관계에서 혁신적인 변화를 보였다. 이는 중국에서 이른바 '4項原則'을 통치의 기본원칙으로 삼으면서도 사회주의 법질서의 확립과 법치주의를 강조하는 것이다.

이러한 사회주의국가들의 경제개혁은 정치개혁과 그 축을 같이 하여 추진됨을 알 수 있다. 이는 새로운 경제개혁이란 구시대의 사회주의의 정치체제로서는 뒷받침될 수 없다는 점을 일깨운다. 경제체제의 개혁은 바로 정치체제의 개혁을 요청하는 강력한 요인이 되고 있다. 이에 비추어 북한의 경제원리 및 관리운영체제의 변화가 성과를 얻기 위해서는 종래의 정치체제가 이를 효과적으로 뒷받침할 수 없다는 면에서 기존 정치체제의 병폐를 치유하

지 않으면 안될 것이다. 따라서 북한에서 기대하는 바대로 경제개혁이 추진 되려면, 경제체제의 변화에 따라 확대될 정치개혁의 요구를 수용하여 체제변화의 길을 모색하게 될 것이다.

第4節 北韓의 對外經濟開放과 問題點

I. 對外經濟開放의 背景과 展開

1. 背景

알다시피 북한은 1958년 사회주의적 생산관계를 완전히 구축하고 본격적으로 사회주의경제건설을 해나가는 1960년대 전반까지 대외경제관계를 중요하게 다루지 않고 있었다. 북한은 대외무역을 국내경제발전을 위한 수단이 아니라 단지 각 나라가 지니고 있는 자연적·인위적 여건에 의해 어쩔 수 없이 필연적으로 발생하는 경제적 현상인 것으로 인식하였기 때문이었다. 특히 북한의 자립적 사회주의경제 건설과정에서 대외무역이란 국내에서 생산될 수 없거나 국내수요충족에 부족한 부분에만 활용되는 보완적 경제현상으로 간주되었다. 그래서 김일성은 대외경제와 관련하여 “현단계에 있어서 우리가 자체의 힘으로 생산하기 어렵고 또한 생산할 수 있다 하더라도 많이 요구되지 않은 수요품을 당장에 생산하기 위해 거액의 투자와 노력을 허비할 필요는 없습니다. 우리는 이러한 수요품을 언제나 민주시장(사회주의시장)에서 구입할 수 있으며 또한 그 시장에 반드시 의거하여야 할 것”⁵⁸⁾라고 주장하였다. 이에 따라 북한은 구소련을 중심으로 한 사회주의경제권과의 교역관계에만 치중해왔다.

그러나 북한은 60년대 중소분쟁 등에 기인한 대외환경의 변화에 따라 중국과 소련의 원조감소와 국내성장둔화에 의해 내포적 공업화(intensive industrialization)를 위해 생산성제고와 선진기술도입의 필요성이 제기되면서 서방국가와의 교역관계를 확대하지 않으면 안되는 상황에 직면하게 되었다. 이에 대해 김일성은 한반도의 남과 북에 대하여 침략적 성격이 없는

58) 김일성, “소련 중화인민공화국 및 인민민주주의 제국가들을 방문한 조선민주주의공화국 정부대표단의 사업경과 보고”, 「최고인민회의 자료집」, 제1집 (국토통일원, 1988), 634면.

균등한 정책을 실시하는 자본주의 나라들과도 평화공존의 5개 원칙에서 국가적 및 정치, 경제, 문화적 관계를 맺기 위한 노력의 자세를 표명하였으며 서방선진국가와의 경제협력관계를 추진하였다. 이에 따라 북한은 1970년대 상반기에 소련보다 서방국가로부터의 차관도입이 우위의 실적을 보이게 되었다. 그러나 1970년대 전반 세계의 석유위기로 인해 북한은 수입원자재가격의 상승과 세계경제불황에 의한 수출가격의 감소에 따라 70년대 후반에 들어서면서 누적채무문제와 아울러 국가 채무불이행이라는 사태에 직면하게 되었다. 이에 북한은 교역의 다각화와 수출증대를 적극 강조함과 동시에 80년대 들어서서 대외경제정책의 획기적인 전환을 도모하였으며, 합영법의 제정 등으로 구체화되기에 이르렀다.

2. 北韓의 對外開放政策의 展開

북한은 최고인민회의 제7기 3차회의(1984. 1)에서 향후 5년 내지 6년 내에 사회주의 국가와 교역을 10배로 증대시키고 외교관계가 없는 서방국가와의 교역도 확대하겠다고 공식적으로 선언한 바 있다. 이러한 대외개방 정책 추진에 대한 선언과 함께 후속조치로 1984년 9월에는 외국인기업의 북한투자자와 관련된 합영법을 제정·공포하였으며, 1985년에는 합영법 시행세칙, 합영회사 소득세법 및 동 세칙, 외국인 소득세법 및 동 세칙 등을 제정 공포함으로써 외국인 투자를 유치하고자 하는 법규들을 마련하였다. 그리고 북한은 제3차 7개년계획기간(1987~1993)에는 북한의 대외무역 규모를 3.2배로 증가시켜 연간 100억 달러 수준으로 끌어올리겠다는 목표도 설정하였다. 이를 위해 1988년 12월 합영공업부가 신설되어 외국인 투자를 전담하게 되었으며 무역정책의 기조도 수입대체에서 수출지향정책으로 전환되었다.

이렇듯 북한이 기존의 차관도입정책에서 외국인투자를 적극 유치하는 정책으로 전환한 것은 외국인 투자유치가 무엇보다 외채부담을 적게 하면서 수출을 통한 외화획득을 용이하게 한다는 판단에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그밖에 중국의 대외개방정책 성공과 80년대 들어서서 무역규모 및 경제력면에서 남한과 더욱 격차가 심화되고 있는 상황에도 자극받은 면도 주요한 요인이었다고 할 수 있다.

북한에서 합영기업이란 북한과 외국인 투자자가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자몹에 따라 이윤을 분배하는 기업형태를 말한다. 이러한

형태의 기업이 유치되려면 무엇보다 대외신용도의 회복이 최우선과제로 대두되기 마련이며, 이점은 북한도 예외일 수 없다. 그러나 북한은 대외신용도를 제고하려는 노력을 하지 않았으며, 오히려 서구자본의 유치를 계기로 북한에 자본주의시장경제가 유입되어 체제와해 내지 전복의 기회를 제공할 것이라는 우려로 때문에 적극적인 조치를 하지 않았다. 여기에다가 북한내 외국자본을 유치하기 위한 최소한의 경제구조도 미비하고 북한 국내시장 자체가 조성되지 못한 상태에서 서방자본과 기술의 유치는 거의 이루어질 수 없었다. 결국 북한의 대외개방정책은 대부분 조총련자본만이 유입되는 것으로 소기의 목적을 달성하는 데 실패하고 말았다.⁵⁹⁾

이렇게 볼 때 1980년대 북한의 합영법은 북한이 제한적이거나 기존의 대외무역에 대한 인식, 즉 정경연계의 원칙, 국가독점의 원칙, 평등·호혜의 원칙 등을 수정하고 국제분업의 필요성을 인정하며 대외경제관계의 다양화·다각화를 모색하는 신무역정책을 추진하는 출발점으로서의 의미를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 이러한 정책의 결과를 보면, 북한이 여전히 대외무역을 경제발전의 한 동인으로 여기지 않고 외화가득의 한 수단으로 인식하는 방식에서 벗어나지 못함으로써 대외무역의 발전의 계기를 잡지 못하고 북한과 조총련의 합영이라는 한계를 탈피할 수 없었다.

II. '自由經濟貿易地帶'⁶⁰⁾의 設定과 成果

1. 制限的 經濟開放

합영법을 통한 서방선진국의 자본과 기술의 도입에 의한 외국자본유치정책은 이미 1980년대 후반에 한계에 도달하고 말았다. 그러나 북한은 1984~1988년

59) 1993년까지 이루어진 합영사업은 총 144건으로서 조총련기업이 거의 80%이고 그 총투자규모는 1억 5천만달러로서 건당 평균투자액이 100만달러 정도에 불과했다. 그나마 120여건의 조총련 합영기업 중 조업중인 기업은 70여건에 지나지 않은 것으로 알려져 있다. 그리고 성사된 합영사업은 대부분 1차산업과 서비스업, 경공업 부문에 치중되었다. 북한이 희망하는 중화학공업 및 비철금속, 석탄 등 광업부문에서의 합작투자는 거의 이루어지지 않고, 첨단산업 관련 부문은 전혀 이루어지지 않았던 것이다.

60) 북한은 1999년에 들어서서 자유경제무역지대라는 용어에서 '자유'라는 단어를 삭제하여 사용하고 있는 것으로 알려졌다. 자유라는 용어에 대한 북한의 거부감과 함께 경제개방과 관련하여 체제붕괴에 대한 북한의 우려를 엿볼 수 있는 대목이다.

동안 구소련으로부터 4배 이상의 수입증가가 있을 정도로 북한이 필요로 하는 자본과 기술의 충당에 구소련이 아직 상당한 역할을 하고 있었기 때문에 외국투자유치의 한계에 대한 대안을 모색할 필요성을 인식하지 못하였다.

그러다가 1990년대 들어서서 사회주의경제권이 붕괴하면서 북한은 다시 경제난에 봉착하게 되고 이를 타개하기 위한 대책을 마련하지 않으면 안되는 상황에 이르게 되었다. 그동안 북한의 경제체제 유지에 큰 역할을 해왔던 구소련의 지원이 중단되면서 무역규모가 격감하고 경제위기에 부딪히게 되자 새로운 형태의 외자유치정책을 도입할 필요성을 인식하게 된 것이었다. 그런 가운데 1990년 7월부터 국제사회에서는 냉전후 동북아지역 발전을 위한 협력방안의 하나로 두만강유역 3개국인 북한, 중국, 러시아와 관련국가간에 유엔개발계획 주도하에 '두만강개발 계획'이 논의되기 시작하였으며, 여기에 중국과 러시아가 큰 관심을 표명하고 있었다. 북한도 이 계획에 적극 동참하여 이를 토대로 경제회생의 발판을 만들려고 하였는데, 여기서 북한은 그 방안으로 중국의 경제개혁의 모델인 경제특구정책에 주목하게 되었다. 즉, 1990년 10월 당시 정무원 총리였던 연형묵은 중국의 경제특구인 심천, 주해, 천진, 광주 등을 시찰하고 '두만강개발계획'에 적극 동참하는 의미도 가지면서 시장경제원리를 도입하면서도 그 폐해, 자본주의사조의 유입에 의한 체제와해를 최소화할 수 있는 방안으로 함경도 최북단인 나진·선봉지구에 자유경제무역지대를 설정하기로 하였다.

북한은 나진·선봉에 외국인 투자를 적극 유치하기 위해 우선 과거 합영법의 내용을 상당히 개정하여 외국인 투자기업들이 북한에 보다 다양한 형태로 투자활동을 할 수 있도록 「외국인투자법」을 1992년 10월 제정·공포하였다. 또한 1992년 10월에는 畝文 21조로 이루어진 「합작법」을 제정하였으며, 1994년 1월에는 총 4장 47조로 이루어진 「합영법」을 새로이 개정·공포하였다. 동 법규들은 현재까지 북한의 외국인 투자와 관련된 기본 골격을 이루고 있다.

「외국인투자법」은 북한 헌법 제37조의 “국가가 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설 운영을 장려한다”⁶¹⁾는 조항에 기초하여 외국인 투자의

61) 1998년 9월 개정된 헌법에 추가된 조항으로 합영·합작 형태 외에 100% 단독 외자기업, 주식회사 등의 허용이 시사되어 있는 내용이다.

유치와 실현에 대한 원칙적인 문제들을 22개 조문으로 규정해 놓았다. 특히 동법은 나진·선봉지역의 자유경제무역지대 설치와 관련되어 동 지역에서 투자 활동하는 외국인 투자기업에 대한 우대조치들을 별도로 규정하고 있으며, 이와 관련된 시행규정들을 정해놓고 있다(제9조). 이러한 측면에서 보면, 북한 내 일반지역에 투자하는 모든 외국인 투자기업의 투자 활동에 관심을 가지고 있지만, 동시에 자유경제무역지대 내 투자활동 기업에 대하여 더욱 특별한 관심을 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

「합작법」에는 북한에서 합작기업을 설립하여 운영하는 것과 관련된 제반 권리와 의무, 합작기업의 경영활동, 합작기업의 해산과 분쟁해결 절차 등을 밝혀 놓았다. 「합작법」은 제2조에서 북한측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고, 북한측이 생산과 경영을 하며 합작계약 조건에 따라 외국측의 투자몹을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업을 합작기업이라고 규정하고 있다.

「합영법」은 합영기업을 창설, 운영하는 것과 관련된 당사자들의 권리와 의무에 대하여 규정하고 있다. 합영기업의 설립, 합영기업의 기구와 경영활동, 합영기업의 결산과 분배, 합영기업의 해산과 분쟁해결 등의 규제사항이 합영법의 기본 내용을 이룬다. 「합영법」은 제5조에서 투자 당사자들이 출자한 재산에 대한 소유권을 가지며 독자적으로 경영활동을 할 수 있다.

상기 법규들 이외에도 북한의 외국인 투자 유치와 관련된 법규들이 상당히 많이 제정·공포되었는데, 외국인기업법('92. 10)과 그 시행규정('94. 3), 외국인투자은행법('93. 10)과 그 시행규정('94. 12), 자유경제무역지대법과 그 시행규정('93. 1) 외국투자기업및외국인세금법('93. 1)과 그 시행규정('94. 2), 외환관리법('93. 1)과 그 시행규정('94. 6), 토지임대법('93. 10)과 그 시행규정('94. 9), 외국투자기업 노동규정('93. 12), 대외경제계약법('95. 2), 합영법 시행규정('95. 7) 등을 들 수 있다. 그리고 이밖에 북한은 최근('97년 1월) 대외무역발전을 위한 투자환경 개선을 위해 1월 18일을 '무역절'로 제정하고, 대외무역의 다각화, 무역회사의 설립원칙 등을 규정한 '무역법'('98년 3월)을 제정하기도 하였다. 이 모든 것은 북한이 외국인 투자유치와 무역확대에 대해 어느 만큼의 의지와 적극성을 가지고 있는가 하는 점을 엿보게 하는 대목들이라고 할 수 있다.

2. '自由經濟貿易地帶'의 現況과 問題點

북한이 1993년부터 2010년까지 개발을 추진하기로 되어 있는 나진·선봉자유경제무역지대⁶²⁾는 면적이 총 746km²로서 약 15만명 정도의 인구가 거주하고 있다. 1993년 북한의 대외경제협력추진위원회가 입안한 '나진·선봉지대 국토건설총계획'에 따르면 이 지역을 3단계로 나누어 개발할 계획이었다. 제1단계(1993~1995년)에서는 이 지역을 국제화물중계기지로 육성하기 위한 인프라시설을 정비하고, 제2단계(1996~2000년)에서는 수출주도형 제조업에 외국인투자를 본격 유치하고, 제3단계(2001~2010년)에서는 중계무역, 수출가공, 금융 등 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성한다는 것이었다.

그러나 당초 2010년까지 3단계로 설정된 자유경제무역지대 개발 계획 가운데 1995년에 완료된 1단계에서 중점 건설대상인 사회간접자본의 건설이 극히 일부만 완료되었거나 진행 중에 있게 되고, 95년말까지 실질적으로 투자된 금액이 630만달러에 불과하게 되자 북한당국은 계획을 수정하여 당면단계와 전망단계, 즉 2단계로 계획을 재조정하였다. 재조정안의 내용은 제1단계인 2000년까지 인프라 확충에 주력하면서 국제화물중계기지 및 수출가공기지 건설과 관광기지개발에 역점을 두고, 다음 단계인 2001년~2010년까지 중계무역, 수출가공, 관광 및 금융기능을 종합적으로 수행하는 국제교류 거점으로 육성한다는 것이었다.

이렇게 계획을 수정한 이후에도 북한정세에 대한 불안감, 인프라시설의 미비, 중국·러시아·베트남에 비해 별로 좋지 않은 투자환경 조건 등으로 인해 이 지역에 대한 외국인 투자실적은 규모나 건수면에서 여전히 부진하였다. 이에 북한당국은 1996년 유엔개발계획(UNDP)의 도움으로 1996년 7월 동경에서 투자촉진세미나를 개최하고 투자설명회를 가진 바 있다. 당시 김일성대학의 김수용교수가 밝힌 바에 의하면, 1996년 6월말까지 나진·선봉지역에 대한 투자계약건수는 49건으로 계약금액은 3억 5천만달러에 이르나 실제로 이행되고 있는 것은 22건으로 3,400만 달러에 불과하였다.⁶³⁾ 조

62) 북한은 '자유경제무역지대'라는 용어에서 자유라는 단어를 삭제하고 '경제무역지대'라는 용어를 쓰고 있다. 여기에는 자유라는 용어를 회피하려는 북한의 의도적인 태도가 나타나 있다.

63) 김수용, "나진·선봉 자유경제무역지대 투자환경의 우위성에 대하여", 「북한경제」(한세정책연구원, 1996), 55면.

총련기관지인 98년 10월 16일자 「조선신보」에 따르면 97년 12월말 현재 동지역에 대한 외국인투자계약실적은 111건에 7억 5,077만달러이나 실제 실행된 금액은 77건에 6,242만달러에 불과한 정도라고 한다.⁶⁴⁾

반면, UNDP는 97년말까지 이 지역에 투자된 금액은 8,733만달러로서 '두만강개발계획'에 의한 동북아 전체 투자유치면에서 10%만의 비중을 차지하고 있는 것으로 보고하고 있다. 그나마 투자된 내용도 대부분 도로·철도·항만 등 인프라부문(40%)과 운수·상업·호텔·은행 등 서비스부문(58.3%)에 압도적으로 집중되고 제조업부문(1.6%) 투자는 극히 미미한 실적을 나타내고 있다고 한다. 여기서 북한의 투자여건이 생산·가공·판매를 중심으로 하는 제조업 중심이 될 수 없는 열악한 상황에 있음을 알 수 있다.⁶⁵⁾

이는 나진·선봉에 진출한 기업들이 주로 화교기업과 조총련기업들로서 서방선진국가들의 진출이 거의 이루어지지 않고 있음을 단적으로 보여주는 것이다. 나진·선봉 자유경제무역지대의 개발과 외국인 투자 유치가 이렇게 제대로 성과를 거두지 못하고 있는 것은 다음의 원인이 있는 것으로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 북한의 자유경제무역지대의 실질적인 투자환경이 제대로 갖추어져 있지 못하다는 점이다. 항만·부두건설, 전력, 수송, 주거시설 등 외국인 투자기업의 생산활동에 필요한 제반 기초시설 개발이 계획대로 갖추어지지 않음으로써 나진·선봉지역의 개발 가능성과 성공 가능성에 대해서 외국인 투자 기업들의 의문을 해소시키지 못하고 있다.

둘째, 북한 경제가 연속 마이너스 성장을 함으로써 북한경제 회생에 대한 의구심이 여전히 크며 북한에 대한 투자에 매력을 느끼지 못하고 있다는 점이다. 북한 경제가 회생하지 못할 경우 내수시장의 위축과 북한 내부의 정치·사회적인 불안정성이 높아져 투자위험도가 커지기 때문에 외국인 투자는 상당한 제약을 받을 수밖에 없는 것이다.

셋째, 여타 사회주의국가 및 개발도상국과의 자본유치경쟁에서 경쟁력을 상실하고 있다는 점이다. 이미 중국, 베트남 등 사회주의국가는 경제개혁에

64) 「북한뉴스레터」, 1998년 10월호(KOTRA, 1998), 18~19면.

65) 나진·선봉에 투자하고 있는 국가는 대부분 중국 화교자본 위주이다. 1997년말 현재 실행투자건수 면에서 중국자본의 비중이 55.8%, 홍콩자본이 10.4%이므로 화교자본이 합하여 66.2%를 차지하고 있으며, 그 다음 일본자본이 20.8%, 영국자본이 3.4%, 네덜란드자본이 2.6%를 차지하고 있다.

서 앞서 있으며, 여타 동남아국가들도 상당히 안정된 기반 위에서 대외개방 정책을 추진하고 있는 단계에 이르렀기 때문에 북한의 자유경제무역지대를 통한 경제특구는 이들 국가들과 외국인투자유치 경쟁에서 경쟁력이 떨어질 수밖에 없다는 것이다.

넷째, 북한의 대외개방 성패에 결정적인 역할을 담당하게 될 한국 기업의 참여가 현재까지 미미한 수준에 머물러 있다는 것도 큰 요인으로 지적할 수 있다. 북한에 투자 예정인 외국기업들의 경우는 투자의 안정성을 위하여 한국기업의 대북한 투자와 이에 대한 북한의 태도를 주시하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 남북한의 긴장상태의 지속은 외국인 투자기업들로 하여금 대북한 투자에 소극적으로 만드는 요인으로 작용한다고 하겠다.

따라서 북한은 이러한 여러 가지 요인들로 인해 제한적 개방정책의 실험적 차원에서 추진하고 있는 나진·선봉의 실제 투자실적이 미미한 현상을 보이자 1997년 6월 이 지역에 시장경제원리를 대폭 도입하고 제도개혁을 추진하였다.⁶⁶⁾ 그리고 이러한 투자환경조성작업과 아울러 1997년 8월 18일 유엔공업개발기구(UNIDO)에 총 37건의 투자안건을 제출하고 외국기업의 대북한 투자협력을 요청하기도 하였다.⁶⁷⁾

그러나 1998년에 들어서서 김정일체제가 정비되면서 이 지역 개발추진계획은 담보상태에 머물러 있는 상태이다. 북한은 1998년 들어서 중공업에 토대를 둔 자립경제노선을 강조하는 한편 무역제일주의를 후퇴시키고 있는 것으로 분석되기 때문이다. 이는 김정일체제의 공식 출범 직후 당기관지인 근로자·노동신문 공동논설 “자립적 민족경제건설노선을 끝까지 견지하자”(1998. 9. 17)라는 제목의 글에서 “외자(外資)는 아편과 같은 것이다. …… 주민생활을 높인다고 하면서 중공업을 소홀히 하거나 외화가 있어야 경제문제를 풀 수 있다고 하면서 대외무역에만 치중하는 것은 옳은 해결방도로 볼 수 없다”는 언급에서 반증된다.⁶⁸⁾ 그리고 그동안 이 지역 개발을 추진해왔던 「대외경제협

66) 예컨대 북한은 각 기업들의 생산, 판매면에 자율권을 크게 확대해주고 ‘외화와 바꾼 돈표’를 폐지하고, 북한원화와 달러간의 자유로운 태환과 외화로서 중국위안화의 통용도 허용하는가 하면, 북한원화와 달러화의 암시세를 현실화하여 1:210원의 비율로 평가절하하기도 하였다. 개인이나 집단의 자영업도 허용하고 이로 인한 자산획득도 보장해주었다.

67) 북한이 UNIDO에 제출한 외자도입 프로젝트는 나진·선봉외에 평양, 사리원, 남포 등도 포함한 프로젝트였다. 합작제안건수는 31건, 17억 1,400만달러에 달하고 있는데 여기서 나진·선봉 지대가 26건으로 가장 많이 제시되고 있다.

력추진위원회」가 개편된 북한의 공식 권력기구에서 사라졌다는 점도 주목해야 한다. 결국 이와 같이 나진·선봉 자유무역지대 개발계획이 불명확한 상황이고 분명한 청사진이 보이지 않고 있다는 면에서 북한의 대외경제개방정책은 북한체제를 고수하는 바탕위에서 제한적인 범위내에서 완급을 조절해 나가는 방식으로 진행될 것으로 예상된다. 다만, 북한이 경제난을 극복하고 체제안정의 기반을 구축하는 필요에서도 경제개방이 필수적인 만큼 경제부문에서의 대외개방은 점차 확대하여 추진될 것으로 보인다.

Ⅲ. 北韓의 對外經濟開放의 課題

1. 對外經濟開放 與件의 具備

기본의 사회주의국가들의 경제개혁과정을 보면, 사회주의 대외개방 정책은 일반적으로 무역과 투자 두 가지 측면에서 추진되어 왔음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 보면 북한의 대외개방 정책은 다음의 몇 가지 중요한 문제점을 안고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 대외무역관리체제의 미비 및 비효율성에 대한 개혁의 필요성이다. 북한의 무역기업들은 무역기업 설립허가권 등에 관한 대외무역관리체제 개혁에도 불구하고 여전히 당·정의 통제하에 이루어지기 때문에 무역기업의 활동의 자율성은 제한되어 있으며 무역기업간 경쟁환경도 미비되어 있는 실정이다. 비록 경쟁이 발생된다 하더라도 이것은 경제적인 논리와 현실을 바탕으로 결정되는 것이 아니라 인맥을 활용하는 것과 같은 비경제적·비효율적인 논리에 의하여 중앙에서 인허가, 혹은 수출입 쿼터를 얼마나 받아내느냐 여부에 의하여 결정되는 경우가 대부분이다. 수출품이 절대적으로 부족한 상황에서 경제적인 논리에 의한 경쟁보다 수출물량의 확보에 의해 무역기업의 성과를 판단하는 상황에서 대외무역관리 및 운영의 효율성을 기대하기 어렵다.

둘째, 대외개방의 여러 가지 조건들이 여타 사회주의 국가들에 비하여 경쟁력을 저하시키고 있다는 점이다. 이미 중국과 베트남은 일찍이 대외경제개방을 통한 외자유치 정책을 추진하여 상당한 성과를 이루고 있다. 따라서 이

68) 이와 관련하여 나진·선봉 자유경제무역지대에 설치되었던 자유무역지대간판에서 '자유'라는 용어가 삭제되고, 종래 자본주의식 광고간판도 사라졌다고 알려지고 있다. 「내외통신」, 1998년 11월 5일.

들 국가의 외국인 투자기업 유치조건은 북한보다 여러 가지 측면에서 유리한 환경을 조성하고 있다. 현실적으로 북한은 이들 국가들과 외국인 투자유치를 위해서 경쟁해야만 한다. 그런데 북한은 정치경제의 안정성 여부, 외국인 투자기업의 활동보장 정도, 국제화 정도, 외환의 사용 가능성, 내수시장의 규모, 노동자의 노동생산성 수준 등 여러 측면에서 여타 사회주의국가 및 개발도상국가에 비하여 경쟁력이 떨어지고 있는 형편이다. 다시 말해 북한이 외국인 투자유치를 위하여 노력하고 있지만, 북한의 정치경제 부문의 안정성이 확보되지 않는 한 대외경제개방정책의 추진에는 한계를 보이고 있다.

셋째, 북한이 추진하고 있는 대외개방 정책이 경제개혁에 의하여 뒷받침되지 않고 있다는 점이다. 외국인 투자기업의 유치, 국제경쟁력이 있는 수출상품의 증대를 위해서는 원자재 시장, 상품시장, 노동시장, 금융시장 등을 활성화시킬 수 있는 경제개혁 조치가 뒷받침되어야 가능하다. 또한 북한의 기업들이 자율적으로 생산과 판매 등의 기업활동을 할 수 있어야 대외개방의 효과를 극대화시킬 수 있을 것이다. 그러나 북한에서 기업의 생산활동에 실질적인 영향을 미치게 되는 경제개혁의 추진은 담보상태에 머무르고 있는 한 북한이 대외개방을 통한 경제회생의 성과를 기대하기는 어렵다고 할 수 있다.

2. 內需市場과의 連繫性 確保

북한의 대외경제개방에 비해 외국인 투자기업의 중국·베트남 등 사회주의국가와 동남아시아의 진출은 상당히 진척되어 있다. 이들 지역에 대한 서방자본의 초기투자는 해당 지역에 존재하는 풍부한 저임금 노동력을 이용하여 생산하고 이를 해외시장으로 수출하여 경제적 이윤을 극대화하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 노동집약적인 상품생산을 위주로 하는 중소기업들이 이들 지역에 투자하고 있었다. 그러나 현재는 이러한 투자에서 발전하여 해당 국가의 내수시장 판매를 주요 목적으로 하는 투자가 주류를 이루고 있다. 이른바 내수시장지향형 투자가 보편화된 것이다.⁶⁹⁾

그 이유는 해당 투자대상국들이 경제개혁과 대외개방 추진기간 동안 높은 경제성장률을 기록함으로써 소비자의 구매력이 상당수준까지 상승한 데에 기인하며, 또한 이들 국가에서 시장경제원리가 보편적인 경제원칙으로 자리

69) 고정식·김홍석, 「한·중 경제교류의 새로운 발전과 당면과제」, 국제세미나 자료 (산업연구원·한국무역협회, 1996. 6), 15~21면.

잡아 내수시장에서의 판매활동이 가능하게 되었기 때문이다. 여기에다가 내수시장 판매로 획득한 이들 국가들의 화폐를 미국 달러화로 교환할 수 있는 외환시장이 형성되는 등 내수시장 진출과 관련된 여러 가지 법적·제도적 장치에 의해 투자보장책이 마련되어 있기 때문이기도 하다.

이러한 외국인 투자기업의 투자동기가 변화되고 있는 것을 고려해 볼 때 북한은 자유경제무역지대 등 경제특구에 진출하는 외국기업들의 경우는 북한 내수시장의 미성숙과 각종 진입장벽의 존재, 소비자의 구매력 부족 등으로 북한의 내수시장에 대한 관심은 그리 높지 않은 실정이다. 그래서 북한에 대한 초기 투자시 외환획득이 용이한 호텔 및 관광자원 개발에 상대적으로 높은 관심의 대상이 되고 있을 뿐이다.⁷⁰⁾

따라서 현재 북한의 경제특구에 진출하는 외국기업은 북한의 저임금 노동력 활용을 목적으로 하는 투자에 집중할 수밖에 없다. 북한의 대외개방정책이 내수시장과 연결되지 못하고 있는 것은 오히려 외국인 투자기업의 진출 동기를 약화시키는 요인으로 작용하고 있다는 점에서 개선되어야 할 사안이다.

3. 經濟改革과의 連繫

사회주의국가 및 개발도상국에서 추진하는 경제개혁과 대외개방이 성공하려면, 일반적으로 몇 가지 충족되어야 할 전제조건을 들 수 있다. 그 가운데 중요한 요인의 하나는 경제개혁과 대외개방을 추진하기 위한 정치세력의 의지와 안정성에 있다. 중국의 경우 경제개혁의 초기에 공산당 정권이 매우 안정되어 있었을 뿐만 아니라 개혁의지도 확고하였다. 이 상태에서 당 중앙에서 경제개혁과 대외개방의 추진 속도와 방법을 점진적이고도 단계적으로 조정하면서 추진할 수 있다. 더욱이 경제개혁과 대외개방의 과정 속에서 나타나는 각종 의사결정권한의 분권화도 안정적으로 추진할 수 있게 된다.

70) 나진·선봉자유경제무역지대에 대한 외국인 투자는 제조업 부문에 1996년 6월까지 53만 달러를 투자하여 동지역 전체투자의 1.6% 수준에 머물러 있다. 반면 인프라에 1,350만 달러, 상업 수송, 서비스에 1,121만 달러가 투자되어 각각 전체투자의 40%와 33%를 차지하고 있는 것으로 알려졌으며, 이는 이 지역에 대한 외국인 투자가 대부분 인프라와 서비스 부문에 집중되었음을 보여주고 있다. 「북한뉴스레터」, 1997. 8 (KOTRA, 1997), 2면. 1997년 상반기 중에도 엠페로 호텔 건축 이외에 뚜렷한 투자활동이 없는 것으로 나타나고 있다. 「북한경제동향」, 1997. 10(통일원, 1997).

경제적 측면에서도 중국은 경제개혁과 대외개방을 단계적으로 추진하는데 좋은 조건들을 지니고 있었다. 구소련에 비하여 공업화의 정도가 낮아서 개발도상국형 경제개혁을 추진할 수 있었고 계획의 세분화정도도 비교적 낮아서 시장경제원리의 도입과 확립에 수월할 수 있었다. 아울러 중국은 경제개혁을 추진하기 시작할 때 북한에 비하여 자본의 축적정도가 높았고, 경제성장률이 플러스상태에 있었으며 농업부문에서의 개혁성파로 인하여 극심한 식량난과 같은 경제적 문제없이 공업부문의 개혁을 추진해 갈 수 있었다.⁷¹⁾

이에 비해 북한의 경우 김정일체제는 정치개혁적 의지는 보이지 않으며, 물리적 통제와 억압에 의해 정치체제의 안정 내지 고수를 강조하고 있는 실정이다. 대외경제개방이 실효를 거두려면 실질적인 의사결정권한의 분권화를 내용으로 하는 시장경제제도의 도입은 필수적으로 추진되어야 하는데, 이것이 그대로 북한에 도입되는 것은 바로 김정일체제의 불안을 야기하는 요인으로 작용할 가능성이 많다. 그래서 북한에서 대외경제개방은 국내정치나 체제유지에 충격을 가하지 않는 범위내에서 조심스럽고 제한적으로 시도되고 있으며, 경제개혁의 추진도 김정일정권의 유지와 사회통제에 문제가 되지 않는 범위 내에서 허용되고 있다. 그러나 강조컨대 북한의 대외경제개방정책이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 반드시 그에 상응하는 개혁적 조치들이 따라야 하는 만큼 북한은 이에 대한 분명한 태도를 보여야 할 것이다.

第5節 金正日時代의 北韓經濟體制의 限界와 展望

1. 限界

(1) 社會主義計劃經濟의 矛盾

북한이 경제난국을 초래하게 된 요인을 분석하기 위해서는 여러 가지 복합적인 사안을 검토하여야 한다. 가장 직접적인 원인은 1990년대 들어오면서 발생한 구소련방의 해체를 비롯한 사회주의국가들의 체제붕괴에 기인하는 것이라 할 수 있다. 북한은 구소련의 체제붕괴에 의해 북한 경제에 필수

71) 박제훈, "통일과 남북한 경제의 체제전환", 「남북한의 경제체제와 통합」(박영사, 1995), 3~55면.

적인 요소인 자원·물자·에너지 등의 지원체제가 무너지게 됨으로써 심각한 경제난에 봉착하게 된 것이었다. 아울러 북한경제는 사회주의국가간의 경화결제의 요구와 북한의 부족한 외환사정도 구소련과의 경제관계 변화에 대응하지 못하는 요인으로 작용함으로써 더욱 악화되었다. 더욱이 사회주의 국가들의 붕괴는 결과적으로 북한 상품의 주요 수출시장의 상실로 이어져 북한의 외환사정을 더욱 어렵게 만들었다. 여기에 홍수·가뭄 등의 연속된 자연재해는 심각한 식량난을 가중시켜 경제적 어려움은 악화일로로 치달았다.

여기서 무엇보다 북한 경제가 위기 국면을 맞이한 주된 원인은 북한식 사회주의 계획경제의 구조적인 모순에 있음을 간과할 수 없다. 이른바 북한식 사회주의 계획경제는 자원의 비효율적 배분, 노동시장의 경직성, 성과와 무관한 임금과 이윤의 획득, 관료조직의 경직성, 경쟁 부재로 인한 비효율적 생산과 소비, 불합리한 생산비용의 반영으로 인한 자원의 낭비 등 사회주의 계획경제가 지니고 있는 모순을 모두 지니고 있는 것으로 평가되었다.⁷²⁾ 이러한 계획경제 내에 누적된 총체적인 모순과 구소련의 붕괴 등이 맞물리면서 현재의 경제 위기가 발생되었다고 볼 수 있다.

(2) 經濟改革 推進의 制約

북한은 이미 오래전부터 사회주의 계획경제가 지니고 있는 자원의 비효율적 배분 등 자체 모순을 극복하기 위하여 지속적인 경제개혁을 추진해 왔었다. 이른바 청산리 방법·대안의 사업체계·협동농장의 관리체제 개혁·독립채산제 실시 등은 모두 이에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 경제개혁은 모두 구소련, 헝가리 등 중앙집권적 사회주의 국가들이 오래전부터 계획경제의 모순을 완화시키기 위하여 추진했었던 내용과 유사한 조치들로서 중국이 추진한 경제개혁과 그 내용은 근본적인 차이가 있다.

무릇 사회주의 국가들이 과거 경제개혁을 추진할 당시 자본주의 시장경제 원리를 도입하여 계획경제의 모순을 극복한다는 명분 측면에서는 동일했지만, 경제 전반에 걸친 시장경제요소의 도입범위와 강도 측면에서는 상당한 차이를 보이고 있다. 중국의 경우는 점진적·단계적인 경제개혁의 방법을 채

72) 북한의 경제성장률이 1976~80년 기간 4.1%, 1981~85년 기간 4.3%, 1986~89년 기간 2.4% 수준으로 지속적으로 하락해 왔다는 점에서 볼 때 북한경제의 어려움은 계획경제의 구조적 모순으로부터 발생되었다는 사실을 알 수 있다. 「북한의 경제통계」(통계청, 1996).

택했음에도 불구하고 시장경제의 도입의 범위와 정도는 기업관리·가격책정·임금 및 노동자 배분 등 다양한 분야에서 개혁적 조치를 도입하거나 새로이 채택함으로써 상당히 빠른 속도로 경제개혁을 진전시켰다. 현재 중국의 경제체제를 평가할 때, 중국의 경제전반이 시장경제 원리에 의해서 움직여지고 있으며 계획당국은 과거의 경제 계획 기능에서 거시경제 부문만 관리하는 기능으로 전환되어 있다고 할 수 있다.⁷³⁾ 이는 기업·소비자·생산자 등 모든 경제주체가 자율적으로 시장을 중심으로 경제행위를 하는 수준에까지 이르렀음을 의미하는 것이다. 이러한 중국의 경제개혁의 성과는 이를 추진한 중국 공산당 정권의 개혁의지와 안정성에 의해 가능하였음은 두말할 나위 없다.

이에 비해 북한의 경우 김정일을 정점으로 하는 노동당 정권이 경제개혁을 추진하는 데에 있어서 상당한 취약점을 가지고 있다. 김정일정권의 개혁·개방의지는 중국 공산당의 그것에 비하여 상대적으로 취약하고, 체제수호를 우선하고 있기 때문에 중국공산당 정부에 비하여 경제개혁 추진에 경직된 모습을 보이고 있다. 최근 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대를 중심으로 주민의 자영업 허용, 접경지대 자유무역시장 개설, 국영기업의 독립채산제 실시, 지대내 국영기업의 주식제 도입, 이중외환제도의 폐지 등 다양한 경제개혁 조치를 취해 나가면서 경제개혁의 필요성에 대한 인식전환의 자세를 보이고 있다. 그러나 이러한 개혁이 매우 제한적인 범위 내에서 이루어지고 있다는 점과 가격개혁, 금융개혁 등이 뒷받침되지 않음으로써 주식제 개혁, 독립채산제 개혁 등은 원천적으로 그 개혁의 성과를 기대하기 어렵다는 점 등을 문제점으로 지적할 수 있다.⁷⁴⁾

(3) 對外開放政策의 限界

북한이 추진하고 있는 대외개방 정책은 계획과 달리 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 부진의 요인은 무역관리체제의 개

73) 중국의 시장경제화 정도를 상품별 시장가격 결정비중 측면에서 보면 1993년 말을 기준으로 할 때 농수산물 87.5%, 소매상품 93.8%, 생산재 81.1%가 이미 시장에 의해서 가격이 결정되고 있다고 평가되었다. 고정식, 「중국의 가격개혁과 시장화의 진전」(산업연구원, 1997. 5), 118~125면.

74) 시장가격을 위주로 하는 가격개혁이 이루어지지 않을 경우 독립채산제의 도입은 성과를 거두기 어려우며 금융개혁이 이루어지지 않을 경우 국유자산의 객관적 평가가 불가능함과 동시에 주식발행 시장을 발달시킬 수 없기 때문에 주식제 개혁의 성과 또한 기대하기 어렵다. 上揭書.

혁의 부실화, 중국 등 여타 사회주의 국가와의 외국인 투자기업유치 경쟁력 약화, 대외개방을 위한 경제개혁의 미진, 경제성장의 한계로 인한 내수시장의 조성 실패, 외국인 투자기업 유치를 위한 경제적 조건의 미비 등과 같이 여러 방면에서 찾을 수 있다.

이러한 대외개방의 성과를 억제하는 요인들은 근본적으로 북한의 정치적·경제적 취약성과 연계되어 있다. 대외경제개방이 경제개혁에 의하여 뒷받침되지 못하는 것도 경제개혁으로 말미암아 발생될 김정일체제의 불안정에 대한 우려에 기인하며, 외국인 투자기업 유치에 있어서 성과가 미미한 것은 대외개방 조건이 중국·베트남 등의 여타 사회주의 국가들이나 동남아시아 국가들에 비하여 크게 낙후되어 있기 때문이다.⁷⁵⁾ 여기에 한국과의 정치적·군사적 긴장상태도 외국인 투자유치에 부정적인 요소로 작용하고 있다. 따라서 이러한 대외개방 추진의 성과를 좌우하게 될 대내외 환경이 근본적으로 해소되지 않는 한 북한이 추진하고 있는 대외개방의 성과는 제한된 범위 내에서 이루어질 수 밖에 없는 한계성을 갖고 있다.

2. 金正日時代의 經濟體制의 展望

북한은 실제로 경제부문에서 에너지와 원자재 공급의 부족으로 필요 물자와 필수품 생산에 커다란 어려움을 겪고 있으며 식량난도 심각한 상태에 이르고 있다. 그러나 현재 북한이 직면한 경제적 문제점들은 무엇보다도 북한의 계획경제체제의 구조적인 모순과 밀접하게 연관되어 있다. 더욱이 여기에는 북한경제의 외부환경, 즉 구소련의 붕괴로 인한 대외교역의 급격한 감소, 수해와 같은 자연재해 등이 가세되어 북한경제는 악화되어 왔다.

이에 북한은 당면한 경제문제를 해결하기 위하여 많은 노력을 경주하고 있다. 북한이 나진·선봉 자유경제무역지대의 설치, 금강산관광사업 허용 등을 통한 대외개방정책을 추진하는 것은 바로 이러한 북한의 경제난을 해소하려는 노력을 단적으로 보여주는 사례들이다. 그러나 북한의 정치경제체제가 지니고 있는 수많은 제약조건으로 인하여 대외개방 정책은 별다른 성과를 거두지 못하는 실정이다. 향후 대외개방 정책의 성과는 이러한 제약조건들이 얼마나 해결될 수 있는가 하는 점에 따라 좌우될 것이다.

75) 이에 관해서는 「북한의 경제특구 투자환경연구」(민족통일연구원, 1995. 12).

생각건대 북한이 경제를 희생시키려면 무엇보다 사회주의계획경제체제가 안고 있는 구조적인 모순들을 해소하여야 할 것이다. 이는 결국 북한이 어느 정도 경제개혁을 추진할 수 있느냐가 관건이 될 것이다. 그러나 북한에서 경제개혁의 성과는 역시 김정일체제의 전망과 같은 수많은 제약조건이 어떻게 해결되느냐에 따라 달라질 수밖에 없을 것이다. 현재 북한의 경제체제의 진로는 앞서 지적한 제약조건의 해결방법에 따라 달라질 수 있는데, 이를 대체적으로 보면 다음의 형태를 띠게 될 것이다. 즉, 폐쇄적인 중앙집중식 계획경제 체제로의 회귀, 점진적·단계적 개혁개방을 통한 중국식 개혁으로의 진전, 전면적·급진적 개혁개방을 통한 동구사회주의권 방식의 채택, 현재의 상태를 지속적으로 유지시켜 나가는 방법 중의 하나이거나 둘 이상의 방향이 혼재되면서 진행될 가능성을 검토해 볼 수 있다.

결국 향후 북한 경제는 이미 앞장에서 지적된 경제개혁과 대외개방정책의 다양한 제약조건들이 어떤 방식으로 해결될 수 있느냐에 따라서 그 희생여부가 결정될 것이다. 그러나 북한경제가 수년간 계속해서 마이너스 경제성장을 기록하고 있는 상황이기 때문에 제한된 기간 이내에 북한 경제체제가 당면한 제약조건들을 해결하지 않으면 안될 것이다. 북한경제가 현재 상태보다 더 악화된다고 할 경우 경제개혁과 대외개방의 어떤 처방도 경제희생의 약효로 작용할 수 없을 가능성이 높기 때문이다. 이미 북한경제가 희생불가능한 상태에 접어들지 않았는가 하는 북한문제 전문가들의 의구심의 근거도 여기에 있다. 따라서 북한경제는 백약이 무효가 되지 않는 기간 안에 어느 정도 현재의 각종 정치경제적인 제약조건들을 해결해 갈 수 있느냐에 따라 그 향방이 결정될 것이다.

第3章 中國憲法上 經濟條項의 發展

第1節 中國憲法史 概觀

중국은 1949년 10월 1일 정권수립 이래 44년간 여러 차례 헌법적 문서들을 제정 또는 개정해왔다. 중국의 헌법적 문서에는 1949년 9월 중국인민정치협상회의에서 통과한 ‘중국인민정치협상회의 공동강령’, 1954년 9월 제일기전인대(전국인민대표대회) 1차회의에서 통과한 ‘1954년 헌법’, 1970년 9월 중국공산당 제9기 2중전회(중앙위원회 제2차 전체회의)에서 통과한 ‘1970년 헌법수정초안’, 1973년 8월 중국공산당 제10기 1중전회에서 통과한 ‘1973년 헌법수정초안’, 1975년 1월 제4기 전인대에서 통과한 ‘1975년 헌법’, 1978년 3월 제5기 전인대 1차회의에서 통과한 ‘1978년 헌법’, 1979년 6월 제5기 전인대 2차회의에서 통과한 ‘1979년 헌법수정결의안’, 1980년 9월 제5기 전인대 3차회의에서 통과한 ‘1980년 헌법수정결의’, 1982년 12월 제5기 전인대 5차회의에서 통과한 ‘1982년 헌법’, 1988년 4월 제7기 전인대 1차회의에서 통과한 ‘1988년 헌법수정안’, 그리고 이번 1993년 3월 제8기 전인대 1차회의에서 통과한 헌법수정안 등이 있다. 이러한 11개의 헌법적 문서중 중국에서 일반적으로 헌법이라 칭하는 것은 ‘1954년 헌법’, ‘1975년 헌법’, ‘1978년 헌법’과 ‘1982년 헌법’ 등이다.⁷⁶⁾

이 가운데 ‘1982년 헌법’은 지금까지 세 차례 개정되었는데, 이들 개정 내용은 경제조항의 변화와 관련되어 있다.

첫번째가 1988년 4월 행해진 경제조항에 관한 수정이다. 즉, ‘1988년 수정헌법’에서는 토지의 불법양도금지의 형식중 ‘임대’를 삭제하고 토지의 사용권을 법률에 의하여 양도할 수 있도록 하였으며(제10조 4항), 사영경제의 존재와 발전을 인정하였다(제11조 1항). 당시 헌법개정의 목적은 중국에서 급증하고 있던 사영경제를 법적으로 보장하고, 국가 또는 집체경제조직이 토지경매(토지사용권에 대한 공개입찰)를 통한 자금확보라는 ‘자본주의방식’

76) 許崇德, 「中國憲法學」(天津:天津人民出版社, 1986), 31~47면; 鄭赤琰, “修憲觀念”, 翁松燃 編, 「中華人民共和國憲法論文集」(續集)(香港:中文大學出版社, 1987), 42~45면; 高等教育法律專業自學教材編輯部 編, 「中華人民共和國憲法教程」(北京:光明日報出版社, 1988), 68~78면.

의 도입을 합법화하기 위한 것이었다.⁷⁷⁾ 다시 말해 이 개정조항은 鄧小平이 경제개혁정책을 추진하는 과정에서 제기된 문제를 해결하기 위한 것으로서 경제활성화의 요체인 사영경제의 존재·발전과 토지임대를 토지사용권의 양도의 형식으로 인정한 것이다. 이 개정조항에 의해 등소평은 효과적이며 합법적으로 서방의 선진경제를 받아들이고, 자본주의경제원리를 도입하여 1978년 12월 제11기 3중전회 이래 경제개혁의 방향으로 설정한 이른바 ‘4개현대화’(공업·농업·국방·과학기술의 현대화)추진에 더욱 박차를 가할 수 있었다. 이를 바탕으로 경제개혁·개방의 계속 추진이란 필요에 의해 이번 헌법개정이 단행되었다고 볼 수 있다.

두 번째는 1993년 헌법개정이다. 그 내용은 중국식 사회주의경제이론을 중점으로 하고, 사회주의초급단계론을 헌법에 명기하는 것이었다. 이는 이른바 鄧小平이론에 입각한 중국식의 경제발전론을 법제화한 것이었다.

세 번째는 1999년 3월 15일 제9기전인대 2차회의에서 중국의 경제적 상황 및 현대화에 상응하도록 경제조항을 중심으로 헌법을 개정하였다.⁷⁸⁾ 이를 통해 중국은 “사회발전에 걸맞는 내용을 헌법에 포함시켜야 한다”는 취지의 논의에 따라 헌법개정에 의해 “다양한 소유제 경제의 공동발전”을 명문화함으로써 그동안 묵시적으로 인정하여 온 사유제를 공식적으로 인정하였다. 또 사유경제를 포함한 비공유경제를 “국유경제의 보충물”에서 “사회주의시장경제의 중요한 구성부문”으로 격상시킴으로써 기업활동을 통한 이윤추구와 개인의 부동산 또는 증권거래를 통한 자산축적의 법적 근거를 마련하게 되었다.⁷⁹⁾ 이로써 중국에서 사유경제에 대한 보장이 명시됨으로써 중국사회의 큰 변화의 계기를 만들었다. 이에 관해서는 중국의 1999년 경제조항에 관한 설명에서 보다 상세하게 살펴본다.

第2節 中國憲法上 經濟條項의 變遷

중국헌법상 경제조항에 관한 기술은 초기 사회주의계획경제원리에서 이른바 ‘사회주의시장경제원리’를 도입하는 변화를 가져오게 된 1982년 헌법을 기점으로 살펴본다.

77) 李谷城, “‘八大’與中共憲法評議”, 『明報月刊』(香港), 1993年 4月號, 24면.

78) 『法制日報』, 1999年 3월 17일, 1면.

79) 『한겨레신문』, 1999年 3월 16일, 13면.

I. 1982年 憲法上 經濟條項

鄧小平의 개혁정책이 반영된 1982년 헌법상 경제조항의 주요내용을 보면 다음과 같다.⁸⁰⁾

첫째, 社會主義公有制 원칙을 채택하였다(제6조). 즉, 사회주의 경제제도의 기초는 사회주의공유제, 즉 전인민소유제와 근로대중의 집체소유제이다.

둘째, 國營經濟를 규정하였다(제7조). 국영경제는 사회주의의 전인민소유제경제이며 국민경제의 주도력이라고 하였다.

셋째, 集團所有制經濟를 규정하였다(제8조). 농촌인민공사, 농업생산합작사, 기타 생산·공급·판매·신용·소비 등 각종 형태의 합작경제는 사회주의 노동대중의 집단소유제경제(제8조 1항 1문)라고 하고, 농촌의 집단경제 조직에 종사하는 노동자는 법률로 정한 범위내에서 자경지, 자영지, 가정부업을 경영하고 가축을 사육할 권리를 가진다고 하였다(동항 2문). 또한 도시의 수공업·공업·건축업·운수업·상업·서비스업 등 업종에 있어 각종 형태의 합작경제는 사회주의 근로대중의 집단소유제경제라고 하였다(제2항). 그리고 국가는 도시·농촌 집단경제조직의 합법적인 권리와 이익을 보호하고 집단경제의 발전을 장려·지도·지원한다는 규정을 두었다(제3항).

넷째, 土地의 不法讓渡禁止를 규정하여(제10조) 어떠한 조직이나 개인도 토지를 침점, 매매, 임대 또는 기타 형식의 불법양도를 금지하였다(동조 4항)

다섯째, 公民의 所有權을 보호에 관한 규정을 두었다(제13조). 즉, 국가는 공민의 합법적 소득·저축·가옥 기타 재산의 소유권을 보호하도록 하였다(동조 1항).

여섯째, 計劃經濟 및 國民經濟에 관하여 규정하였다(제15조). 이를 보면, 국가는 사회주의공유제의 기초 위에서 계획경제를 실시하며(1항 1문), 국가는 경제계획의 종합적 균형과 시장조절의 보조기능을 통하여 국민경제의 균형발전 도모하도록 하였다(동항 2문).

일곱째, 國營企業의 經營管理의 自主權을 규정하였다(제16조). 즉, 국영기업은 국가의 통일적 지도에 복종하고 국가계획을 전면적으로 완수한다는 전제하에 법률이 정한 범위내에서 경영관리의 자주권을 가진다고 하였다(제1항).

80) 중국의 1982년 헌법은 「中國法制概要」(法制處, 1990), 69~114면.

여덟째, 經濟合作 및 中外合資經營企業에 관한 규정을 두어 대외경제개방을 위한 법적 근거를 마련하였다(제18조). 이를 보면, 외국기업과 기타 경제조직 또는 개인이 중국법률의 규정에 의하여 중국에서 투자하고 중국의 기업 또는 기타 경제조직과 각종 형태의 경제합작 추진을 허가하고(1항), 중국영토내의 외국기업과 기타 경제조직 및 중외합자경영기업은 중국의 법률을 준수하여야 한다고 하였다(2항 1문). 그리고 그들의 합법적인 권리와 이익은 중국법률의 보호를 받는다고 명기하였다(동항 2문).

II. 1988年 憲法上 經濟關聯條項

중국이 1988년 헌법개정을 한 목적은 당시 중국에서 급증한 사영경제를 법적으로 보장하고, 국가 또는 집체경제조직이 土地競賣(토지사용권에 대한 공개입찰)를 통한 자금확보라는 '자본주의방식'의 도입을 합법화하기 위한 것이었다. 또한 鄧小平의 경제개혁정책을 법적으로 뒷받침하기 위한 것이었다. 이를 보면, 경제활성화의 요체인 사영경제의 존재를 인정하고 그 발전을 위해 토지임대를 토지사용권의 양도라는 형식으로 인정하였다.⁸¹⁾

이에 기초하여 1988년 헌법은 경제조항의 일부를 개정하였는데, 다음에 그 내용을 살펴본다.

첫째, 土地使用權 법률에 의하여 양도할 수 있도록 하였다(제10조 4항 후단).

둘째, 土地의 不法讓渡 事由에서 '賃貸'를 삭제하였다(제10조 4항 전단).

셋째, 私營經濟의 存在와 發展을 인정하였다(제11조 1항).

III. 1993年 憲法上 經濟關聯條項

중국의 1993년 헌법상 경제부문의 특징은 무엇보다 鄧小平路線을 반영하여 등소평 지도이념을 법제화한 점이다. 그것은 이른바 '중국적 특색을 갖는 사회주의이론'의 건설을 중심으로 한 것이었다. 이를 보면, 경제노선으로 생산력 발전을 중심으로 빈곤은 사회주의가 아니라는 점을 강조하고, 사회주의 시장경제화를 도모하는 것이었다. 그 내용으로 '社會主義 初級段階論'을 헌법

81) 張明奉, "中國憲法改正(1993)의 背景·內容·特徵", 「법제연구」, 제4호(한국법제연구원, 1993), 189면.

에 명기하고 개혁·개방을 견지하는 것이었다.⁸²⁾

이에 기초하여 1993년 헌법상 경제조항의 개정내용을 다음에 간략하게 살펴본다.

첫째, 중국은 社會主義初級段階에 처해 있으며, 中國의 特色을 갖는 社會主義理論을 건설한다는 대목을 추가하였다(前文 제7단 2번째 구절). 이는 경제의 중요성을 강조하고, 민주와 문명건설은 부강을 실현함으로써 가능하다는 입장에서 인민들이 부유해야 국가가 발전한다는 것을 헌법에 표현한 것이다.

둘째, 1988년 헌법 제7조 가운데 “국영 경제는 사회주의 전인민 소유제 경제이며, 국민 경제의 주도적인 역량이다. 국가는 국영 경제의 안녕과 발전을 보장한다”를 “國有經濟, 즉 사회주의 전인민 소유제 경제이며, 국민 경제의 주도적인 역량이다. 국가는 國有經濟의 안녕과 발전을 보장한다”라고 개정하였다.

셋째, 1998년 헌법 제8조 중 “농촌인민공사, 농업생산합작사와 기타 생산·공급과 판매·신용·소비 등 각종 형식의 합작 경제는 사회주의노동 군중집체 소유제경제이다. 농촌집체 경제조직에 참가하는 노동자는 법률의 범위 내에서 자유지·자유산·가정부업과 자유 가축 사육을 경영할 권한을 가지고 있다”는 조항을 개정하여 “농촌 안의 가정연합생산도급위주의 책임제와 생산·공급과 판매·신용·소비 등의 각종 형식의 합작경제는 사회주의노동군중 집체소유제 경제이다. 농촌집체경제조직에 참가하는 노동자는 법률의 범위 내에서 자유지·자유산·가정 부업과 자유 가축 사업을 경영할 권한을 가지고 있다”라고 하였다. 이는 ‘농촌인민공사’와 ‘농업생산합작사’를 「家庭生產量聯動請負責任制」로 대체한 것으로 중국 농촌경제체제의 개혁 성과를 반영하는 것이었다.

넷째, 1988년 헌법 제15조 가운데 “국가는 사회주의 공유제 기초 위에서 계획 경제를 실행한다. 국가는 경제 계획의 종합 균형과 시장 조절의 보조 작용을 통해 국민 경제가 비례적으로 발전하는 것을 협 조하고 보장한다. 조직이나 개인도 사회 경제질서를 어지럽히고 국가경제계획을 파괴하는 것을 금한다”는 규정을 “국가는 사회주의 시장 경제를 실행한다”, “국가는 경제 입법을 강화하고, 거시 조절을 완비한다”, “국가는 법에 의거하여 임의의 조직이나 개인이 사회 경제 질서를 혼란시키는 것을 금지한다”라고 개정하였다.

82) 上揭 論文, 190면.

이는 國家의 經濟立法의 강화, 巨視的 調整의 보완 개선의무에 관한 조항을 신설한 것이었다(제15조 2항). 이는 社會主義市場經濟의 발전을 가속화하는 조치로서 시장경제는 일종의 법치경제라는 점과 시장경제 법체계의 필요성을 반영한 것이었다.

다섯째, '計劃經濟'를 '社會主義 市場經濟'로 전환하였다. 그 구체적인 내용을 보면, 1988년 헌법의 제16조에서 "국영 기업은 국가의 통일 영도에 복종하고, 국가 계획을 전면적으로 완성 하는 전제하에, 법률 규정의 범위 내에서 경영 관리의 자주권을 가지고 있다", "국영 기업은 법률 규정에 의거하여 직공 대표대회와 기타 형식을 통해 민주 관리를 실행한다"는 규정을 "국유기업은 법률 규정의 범위 내에서 자주적으로 경영할 권리가 있다", "국유기업은 법률 규정에 따라, 직공 대표대회와 기타 형식을 통하여, 민주 관리를 실행한다"라고 개정하였다. 또한 제17조에서 "집체경영조직은 국가 계획의 지도를 받아들이고 이와 관련된 법률을 준수 하는 전제 아래 독립적으로 경제 활동을 진행하는 자주권을 가지고 있다", "집체경제조직은 법률 규정에 의거하여 민주 관리를 실행하고 그것의 전체 노동자에 의해 관리 인원을 선거하거나 파면하여 경영관리의 중대한 문제를 결정한다"는 규정을 "집체 경제 조직이 관련 법률을 준수하는 전제하에, 독립적으로 경제 활동을 진행하는 자주권이 있다", "집체 경제 조직은 민주 관리를 실행하고, 법률규정에 의하여 관리 인원을 선거 또는 파면하며, 경영 관리의 중대 문제를 결정한다"라고 개정하였다. 이로써 1988년 헌법상 국가계획완성(제16조), 국가계획지도(제17조) 라는 용어를 삭제하고, 국유기업의 경영자주권과 집체경제조직의 독립적인 경제활동의 자주권 행사를 강조하였다.

여섯째, '國營經濟' 내지 '國營企業'을 '國有經濟'와 '國有企業'으로 변경하였다(제7조, 제42조). 1988년 헌법 제42조 3항에서 "노동은 일체 노동 능력을 가진 공민의 영광적인 직책이다. 국영기업과 도시·농촌 집체 경영 조직의 노동자는 모두 반드시 국가의 주인적 태도로서 자신의 노동에 임해야 한다. 국가는 사회주의 노동 경쟁을 제창하며, 모범 노동과 선진 작업자를 장려 한다. 국가는 공민이 노동 의무에 종사하는 것을 제창한다"는 규정을 "노동은 일체 노동 능력을 가진 공민의 영광적인 직책이다. 국유기업과 도시·농촌 집체 경영 조직의 노동자는 모두 반드시 국가의 주인적 태도로서 자신의 노동에 임해야 한다. 국가는 사회주의 노동경쟁을 제창하며, 모범 노동과 선진 작업자를 장려한다"로 개정하였다.

第3節 1999年 憲法上 經濟條項의 改正

전술하였듯이 중국은 1999년 3월 15일 헌법을 개정하였는데, 헌법개정의 배경과 내용, 의미 및 특징, 전망 등에 관하여 살펴본다. 특히 이번 중국헌법상 경제조항의 개정내용은 북한의 경제현실의 변화에 따른 북한헌법상 경제조항의 변화에 시사하는 바가 크며, 나아가 남북한의 경제통합방안의 모색에도 영향을 미치는 바가 많다고 할 수 있다.

I. 憲法改正의 過程과 背景

전술하였듯이 중국은 9기 전국인민대표대회(이하 전인대) 제2차회의를 개최(3. 5~15)하여 '정부공작보고서', '1999년 경제계획과 예산안' 및 '헌법개정안' 등을 심의·확정하였다.⁸³⁾ 전인대는 헌법상 국가 최고 권력기관으로써 국가 업무에 대한 입법권과 감독권뿐만 아니라 주요 지도자 임면권과 국가의 중대사에 대한 심의·결정권을 가지고 있다.⁸⁴⁾

이번 전인대는 경제성장을 둔화와 실업률 증가 및 부정부패 만연으로 사회불안이 심화되고 있는 상황에서 열렸다는 점에서, 향후 중국이 이들 문제들을 어떻게 대처할 것인지를 분석·전망하는데 중요한 길잡이로서의 의미가 크다. 특히 이번 전인대에서 중국은 사유제를 경제의 중요한 구성부분으로 인정하는 '헌법개정안'을 통과시킴으로써 중국이 시장경제체제로의 도입을 더욱 가속화하기로 결정하였다.

이에 여기서는 전인대에서 나타난 중국의 국정방향을 분석·전망하는 동시에 북한헌법과의 비교를 통해 중국의 개정헌법이 내포하고 있는 의미를 중점 분석하고자 한다.

이에 앞서 이번 헌법개정의 과정을 살펴보면, 중국은 1954년 헌법을 사회주의 국가건설 강조를 중점으로 제정하였으며, 1975년(1차 개헌) 헌법에서

83) 중국의 헌법개정안은 전인대 대표 2/3 이상 찬성으로 통과되는데, 이번 개정안은 총 유효투표수(2,856)중 98% 이상의 찬성인 2,811표로 통과되었다.

84) 浦興祖 主編, 「當代中國政治制度」(上海: 上海人民出版社, 1992), 21~26면. 그러나 중국의 모든 중요한 국가정책은 실제로 공산당중앙에 의해서 결정되며, 전인대는 공산당이 결정·하달한 안건을 통과시키는 이른바 '고무도장'에 불과하다. 이번 전인대에서도 공산당 중앙위원회가 건의한 「헌법개정안」이 원안 그대로 통과되었다.

문화대혁명 노선 강조와 계급투쟁을 중시하였으며, 당의 우위를 강조하였다. 1978년(2차 개헌)⁸⁵⁾ 헌법에서는 문화대혁명 종결과 4개 현대화 노선을 명기하였다. 1982년(3차 개헌) 헌법을 통하여 3차례에 걸쳐 전면 개헌하였다. 그 내용으로는 개체경제·국영기업의 자주경영과 외국인 투자인정 및 국가주식제를 부활하였다. 1988년(6차 개정헌법) 헌법에서는 사영경제의 지위를 제한적으로 인정하였으며, 토지 사용권을 전매를 허용하였다. 1993년(7차 개정헌법)에서는 1982년 헌법을 부분 개정하였다. 그 주요 내용으로는 사회주의 초급단계를 규정하였으며, 사회주의 시장경제를 시행하고, 국영기업을 국유기업으로 개칭한 것을 특징으로 한다.

이번 전인대에서는 중국공산당 중앙위원회가 건의한 헌법개정안을 심의·통과시켰는데,⁸⁶⁾ 이번 개정헌법의 주요 내용과 의미는 다음과 같다.

II. 中國의 1999年 憲法의 改正內容과 意味

1. 憲法改正의 內容과 中國의 公式立場

(1) 改正內容

중국의 1999년 헌법의 개정부분은 다음과 같다.⁸⁷⁾

첫째, 헌법 서문 제7단락에서 “중국신민주주의 혁명의 승리와 사회주의 사업의 성과는 모두 중국공산당이 중국 각민족의 인민을 영도하고, 마르크스 레닌주의 및 모택동사상의 지도하에 진리를 견지하며, 착오를 수정하고, 많은 곤란과 위협을 극복하여 취득한 것이다. 중국은 사회주의초급단계에 있다. 국가의 근본임무는 중국특색의 사회주의건설이론에 근거하여 힘을 모아 사회주의현대화 건설을 진행한다. 중국 각 민족인민은 계속 중국공산당 영도하에, 마르크스 레닌주의 지도하에, 인민민주독재정치정권을 견지하고, 사회주의노선을 견지하며, 개혁개방을 견지하며, 사회주의 각제도를 끊임없이 완벽해지게 하며, 사회주의민주를 발전시키고, 사회주의법제를 완비시키며, 자

85) 2차 개헌 헌법은 1979년과 1980년 두차례 부분적으로 개정되었다.

86) 중국공산당 중앙위원회가 1999년 1월 22일 전인대 상무위원회에 헌법수정을 건의하였으며, 이에 따라 이번 전인대에서 헌법수정안을 심의·통과시켰다. “中國共產黨中央委員會關於修改憲法部分內容的建議”, 「人民日報」, 1999年 1月 31日.

87) 「法制日報」, 1999年 3月 17日, 1면.

력갱생, 각고분투하여 점차적으로 공업, 농업, 국방과 과학기술의 현대화를 실현하고, 우리나라를 부강, 민주, 문명의 사회주의 국가로 건설한다”라는 대목을 수정하여 다음과 같이 개정하였다.

즉, “중국신민주주의 혁명의 승리와 사회주의 사업의 성과는 모두 중국공산당이 중국 각민족의 인민을 영도하고, 마르크스-레닌주의 및 모택동사상의 지도하에 진리를 견지하며, 착오를 수정하고, 많은 곤란과 위협을 극복하여 취득한 것이다. 중국은 장기적인 사회주의초급단계에 처해있다. 국가의 근본 임무는 중국특색의 사회주의건설노선에 따라 힘을 모아 사회주의현대화 건설을 진행한다. 중국 각 민족인민은 계속 중국공산당 영도하에, 마르크스 레닌주의, 모택동사상, 등소평이론의 지도하에, 인민민주독재정치정권을 견지하고, 사회주의노선을 견지하며, 개혁개방을 견지하며, 사회주의 각 제도를 끊임없이 완벽해지게 하며, 사회주의시장경제를 발전시키고, 사회주의민주를 발전시키며, 사회주의법제를 완비시키고, 자력갱생, 각고분투하여 점차적으로 공업, 농업, 국방과 과학기술의 현대화를 실현하고, 우리나라를 부강, 민주, 문명의 사회주의 국가로 건설한다”라고 하였다.

둘째, 헌법 제5조에 1항을 첨부하여 제1항으로 하였는데, 그 내용은 “중화인민공화국은 법치를 실행하며, 사회주의법치국가를 건설한다”라고 하였다.

셋째, 헌법 제6조에서 “중화인민공화국의 사회주의 경제제도의 기초는 생산수단이 사회주의 공유제이다. 즉, 전인민소유제와 노동대중의 집체소유제이다”, “사회주의공유제는 사람이 사람을 착취하는 제도를 소멸하며, 노동의 양과 질에 따라 분배받는 원칙을 실행한다”는 내용을 수정하였다.

즉, “중화인민공화국의 사회주의 경제제도의 기초는 생산수단의 사회주의 공유제이다. 즉, 전민소유제와 노동대중의 집체소유제이다”, “사회주의공유제는 사람이 사람을 착취하는 제도를 소멸하며, 노동의 양과 질에 따라 분배받는 원칙을 실행한다”, “국가는 사회주의 기초단계이며, 공유제를 주체로 하여 경제 공동발전의 각종 소유제로 기본경제 제도를 견지하고, 노동에 따른 분배방식을 주체로 하여 각종 분배 방식이 공존하는 분배 제도를 견지한다”라고 하였다.

넷째, 헌법 제8조 제1항에서 “농촌안의 가정 연합생산 도급 위주의 책임제와 생산, 공급과 판매, 신용, 소비 등의 각종형식의 합작경제는 사회주의 노동군중 집체소유제 경제이다. 농촌 집체 경제조직에 참가하는 노동자는 법

를규정의 범위내에서 자유지, 자유산, 가정부업과 자유 가축사업을 경영할 권한을 가지고 있다”는 내용으로 수정하였다.

즉, “농촌집체 경제조직은 가정도급 경영을 기초로 하여 결합과 분담의 이중 경영 체제를 실행한다. 농촌의 생산, 공급과 판매, 신용, 소비 등의 각종 형식의 합작경제는 사회주의 노동군중 집체소유제 경제이다. 농촌집체경제조직에 참가하는 노동자는 법률규정의 범위내에서 자유지, 자유산, 가정부업과 자유 가축사업을 경영할 권한을 가지고 있다”라고 하였다.

다섯째, 헌법 제11조에서 “법률규정의 범위 내에서 도시, 농촌 노동자 개체 경제는 사회주의 공유경제의 보충이다. 국가는 개체경제의 합법적인 권리와 이익을 보호한다”, “국가는 행정관리를 통하여 개체 경제를 지도, 협조, 감독한다”, “국가는 법률규정의 범위내에서 사영경제의 존재와 발전을 인정한다. 사영경제는 사회주의공유제 경제의 보충이다. 국가는 사영경제의 합법적인 권리와 이익을 보호하며, 사영경제의 실행에 대하여 인도 및 감독과 관리를 한다”는 내용으로 수정하였다.

즉, “법률규정 범위 내의 개체경제, 사영경제 등 비공유제경제는 사회주의 시장경제의 중요한 구성 부분이다”, “국가는 개체경제, 사영경제의 합법적인 권리와 이익을 보호한다. 국가는 개체경제, 사영경제 실행에 대하여 인도 및 감독과 관리를 한다”라고 하였다.

여섯째, 헌법 제28조에서 “국가는 사회질서를 보호하고, 반란과 기타 혁명적인 활동을 진압하며, 사회치안을 위해하고, 사회주의 경제를 파괴하며, 기타 범죄의 활동을 제재하고, 범죄자를 징벌하고 개조한다”는 내용을 수정하였다.

즉, “국가는 사회질서를 보호하며, 반란과 기타 국가안전을 위해하는 범죄 활동을 진압하고, 사회치안의 위해 및 사회주의 시장경제의 파괴와 기타 범죄활동을 제재하며, 범죄자를 징벌하고 개조한다”라고 하였다.

(2) 改正內容에 관한 公式立場

이러한 헌법개정에 대하여 1999년 3월 9일 제9회 전국인민대표대회 제2차회의에서 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장인 田紀云은 헌법개정안을 발표하면서 공식적인 국가 입장을 다음과 같이 언급하면서 그 헌법개정의 배경과 내용을 설명하였다.⁸⁸⁾

88) 「人民日報」, 1999年 3月 14日.

첫째, 헌법 서문 제7단락에 관하여 등소평 이론의 중국 사회주의 현대화 건설사업에 있어서의 지도적인 역할을 표명하였으며, 전국인민의 공식적인 염원을 반영하였다고 하였다. 그리고 등소평 이론은 모택동 사상의 계승 및 발전이며, 개혁개방에 있어 사회주의 현대화 이론의 실현을 승리로 이끈 중국인민의 지도이고 또한 중국발전에 있어 마르크스주의의 새로운 단계이며, 사회주의 개혁개방과 현대화 건설의 절차에 있어 등소평 이론의 위대한 기치는 반드시 추앙받아야 하며 등소평 이론을 우리 모든 사업과 각종작업의 지도로 삼아야 한다고 하였다. 그리고 이것은 전국 각 소수민족이 역사와 현실속에서 얻어낸 동요될 수 없는 결론이며, 등소평 이론은 헌법에 기재될 것이며 중국특색의 사회주의 사업 건설의 승리발전에 있어 중대한 현실적 의의와 심원한 역사적 의의를 가지는 것임을 천명하였다.

둘째, 헌법 제5조에 관한 첨부규정에 관하여 법치국가란 중국공산당 영도가 국가와 인민을 통치하는 기본 방책이며, 국가의 오랜 안녕을 장기적으로 다스릴 수 있는 중요한 보장이라고 하고, '법치실행과 사회주의법치국가 건설'을 헌법에 첨부하는 것은 법에 의해 나라를 다스리는 기본 방책을 견지하며, 끊임없는 사회주의 법제완비와 사회주의민주정치 발전, 경제체제의 개혁 및 경제건설을 촉진하는 데 중요한 의의를 갖는다고 하였다.

셋째, 헌법 제6조에 관한 첨부규정에 관하여 헌법에서는 사회주의 기본 경제제도와 분배제도를 명확히 규정하고 있으며, 개혁개방과 사회주의 건설의 실현에 이익을 두고 있으며, 위에서 서술한 제도의 알성과 견지는 나아가 사회생산력을 해방 및 발전시킨다고 하였다.

넷째, 헌법 제8조 제1항에 관한 첨부규정에 관하여 '통분 결합적 이중경영 체제'란 농촌집체경제조직 내부의 실행에 있어서 집체통일 경영과 가정 도급 경영을 서로 결합한 경영 체제이며, 가정 도급 경영은 이중 경영 체제의 기초이며, 헌법에 있어 경영에 관한 기초는 통분결합의 이중 경영 체제로 규정하며, 이 경영 제도의 장기적인 안정과 끊임없는 개혁, 그리고 농촌 집체 경제의 건강한 발전에 그 이익을 둔다고 하였다.

다섯째, 헌법 제11조에 관한 첨부규정에 대하여 개체경제와 사영경제 등 비공유제 경제가 중국 사회주의 시장경제에서의 지위와 역할을 더욱더 명확히 하였으며, 개체경제와 사영경제 등 비공유제 경제의 건강한 발전에 이익을 둔다고 하였다.

여섯째, 헌법 제28조에 관하여 1997년 수정한 「중화인민공화국형법」상 '반혁명죄'를 '국가안전위해죄'로 수정한 것과 관련하여 헌법상 '반혁명적 활동'이란 용어의 발전적 수정이 반드시 필요한 것이었음을 밝혔다.

2. 1999年 憲法改正의 意味

(1) '鄧小平理論'의 國家指導理念化

중국은 덩샤오핑(鄧小平)이론을 마르크스·레닌주의, 마오쩌둥(毛澤東)사상과 함께 국가지도 이념으로 헌법서문에서 공식적으로 격상시켰다. 또한 중국은 "현재 중국이 사회주의 초급단계에 처해 있다"는 구절을 "장기간 사회주의 초급단계에 처할 것"이라고 개정하였다. 이는 중국이 앞으로도 시장경제 개혁을 지속하겠다는 의지를 천명한 것이며, 최고 지도자로서 장쩌민(江澤民)의 지위가 확고해졌다는 것을 의미한다.⁸⁹⁾

(2) 私有經濟制度의 強化

중국의 1988년 헌법은 "사영경제는 사회주의 공유제 경제의 보충이다"라고 규정하였는데 이번에 "개체경제, 사영경제 등 비공유경제가 사회주의 시장경제의 중요한 구성부분이다"고 명기함으로써 사유경제의 지위를 강화하였다(헌법 제11조).

또한 헌법 제6조에서도 "공유제를 전지하면서 다양한 형태의 소유제경제를 발전시킨다"는 내용을 추가하였다. 중국이 헌법에서 사유제경제 지위를 강화한 것은 최근 대내외 경제여건이 악화되고 있는 상황에서 사영기업의 적극 육성함으로써 지속적인 경제발전과 사회안정을 도모하려는 의도이다. 이는 국유기업과 정부기구의 개혁과정에서 파생되는 실업자들을 흡수하기 위해서도 사영기업 발전을 유도하여야 하는 필요성이 배경이 되었기 때문이다.⁹⁰⁾

89) 이와 관련하여 이번 전인대 개막 직후 열린 중국공산당 중앙위원회에서 장쩌민 직계인 쑹칭홍(曾慶紅)이 당조직과 인사권을 담당하는 중앙조직부장에 발탁되었다. 「文匯報」(香港), 1999年 3月 19日.

90) 1998년 중반까지 중국의 개체기업과 사영기업이 중국내 전체 실업자의 40%에 달하는 400만명의 「下崗」 노동자를 흡수함으로써 실업문제 해소에 크게 기여하였음. <http://www.wenweipo.com./wwp/data/t2-content-ww980921yo02.html>; 「經濟參考報」, 1999. 3. 4.

이로써 국유기업이 중국경제에서 차지하는 비중이 감소되는 반면 사영기업의 역할은 상대적으로 강화되고 있는 현실적 이유도 이번 1999년 헌법에서 사유경제의 지위를 강화하는 계기가 되었다고 할 수 있다.⁹¹⁾

(3) 社會主義法治國家의 強調

최근 중국에서는 경제개방과 개혁조치가 이루어지면서 그 파생효과로써 공직자 부정부패가 심화되고 사회치안이 악화되는 등 사회불안이 증폭되어 왔다. 이에 대해 중국 당국은 사회안정과 대내단결도모차원에서 엄정한 법집행을 강조하여왔다. 이러한 배경에 따라 중국은 이번 1999년 헌법에서 “법에 의해 국가를 다스려 사회주의 법치국가를 건설한다”는 조항을 추가하였다(제5조 1항).

또한 중국은 ‘반혁명활동 진압’이라는 표현을 ‘국가안전 침해 범죄활동 진압’으로 개정하였다(제28조). 이는 중국의 인권탄압에 대한 국제사회의 압력을 완화하기 위한 목적으로 평가된다. 한편 중국은 1998년 10월 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」에 가입하였는데, 이에 따른 법적 의무를 이행하고 있다는 점을 국제사회에 과시할 필요성에 의해서도 개정의 목적이 있는 것으로 볼 수 있다.

(4) 1999년 憲法改正과 中國의 體制改革의 展望

중국의 1999년 헌법에서는 개체경제·사영경제 등 비공유제 경제를 사회주의 시장경제의 중요한 구성부분으로 격상시켰고 이들 비공유제 경제의 합법적 권리와 이익에 대한 국가의 보호와 동시에 소유제 구조전환에 적응할 수 있도록 분배제도를 개혁, ‘노동에 따른 분배’를 위주로 다양한 분배방식이 병존하는 분배제도를 견지한다고 규정하였다. 이는 중국경제의 시장화 개혁에 따라 점차 비중이 크게 증대되고 있으면서도 이념적으로나 법적으로 불안한 상태에 있었던 ‘비노동수입’에 대해 정당성과 합법성을 부여했다는 점에서 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다.

이번 헌법개정을 계기로 중국에서 소유구조전환이 합법화됨에 따라 국유

91) 현재 중국의 국유기업은 중국 국민총생산액의 34%, 대외무역 총액의 50%, 도시 노동자 고용의 55%, 공업생산의 27%를 차지하는데 그치고 있고, 그 외는 집체기업과 사영경제가 담당하고 있다.

기업의 비효율성 제거를 위한 보다 근원적 방법으로 국유기업의 비국유화가 급진전될 것임을 예상할 수 있다. 그리고 이른바 '先富政策'에 따라 일부 먼저 부유해진 사람이나 계층, 특히 비공유제 경제부문에 종사해온 사람들의 불확실한 법적 지위를 개선하고 합법적 위상을 구축해줄 뿐만 아니라 사유재산에 대한 법적 보호가 가능해짐에 따라 사영경제도 크게 활성화될 것임을 예상할 수 있다.⁹²⁾

앞으로 사영기업의 발전이 더욱 활성화되고 소유제형식의 다양화에 따라 국유기업 개혁이 본격화되면 외국기업의 중국진출에 많은 공간이 생길 것이며 특히 투자주체의 다원화와 주식제의 도입을 통한 국유기업의 개혁은 점차 외자기업에 의한 개혁이 주류를 형성해갈 것으로 전망됨에 따라 기업의 중국진출은 물론 이미 중국에 진출한 기업의 기반구축이나 합작대상의 모색에도 유리한 기회와 여건을 마련해 줄 수 있게 되었다.

Ⅲ. 1999年 憲法改正의 內容分析과 特徵

1. 內容分析

(1) 非共有制 經濟의 格上과 法的 保護

1999년 헌법은 제6조에서 “국가는 사회주의초급단계에 있으며, 공유제를 주체로 하고 다양한 분배방식이 병존하는 분배제도를 견지하며, ‘안로분배’ (노동에 따른 분배)를 위주로 다양한 분배방식이 병존하는 분배제도를 견지한다”고 추가함으로써 사유제를 인정하고 ‘비노동수입’을 합법화시켰다. 또한 제11조에서 “법률규정의 범위 내에서 개체경제, 사영경제 등 비공유제경제는 사회주의 시장경제의 중요한 구성부분이며 국가는 개체경제·사영경제의 합법적 권리와 이익을 보호하며, 개체경제·사영경제 시행에 대해 지도·감독 및 관리를 실시한다”고 개정함으로써 사영경제가 사회주의 공유제 경제의 보충이 아니라 중국이 지향하는 사회주의시장경제의 중요 구성부분임을 천명, 비공유제경제의 위상을 제고시키고 국가가 그 합법적 권리와 이익을 보호하도록 하였다.

92) “中國憲法修正과 經濟·政治體制 改革의 展望 -所有制構造 變化를 中心으로-”, 「主要國際問題分析」(外交通商部 外交安保研究院, 1999. 3. 31), 4~9면.

(2) 國家理念으로서 鄧小平理論의 確立

1999년 헌법은 前文에서 “鄧小平理論”을 마르크스·레닌주의, 모택동사상과 함께 중국의 국가지도이념으로 새롭게 채택하고, 기존의 “중국특색의 사회주의 건설이론”을 “중국특색의 사회주의 건설의 길”로 개정함으로써 사회주의 시장경제의 건설과 현대화 과정에 있어서의 지도이념으로 鄧小平이론을 채택하였다.

또한 “우리나라는 사회주의초급단계에 처해 있다”는 조항을 “우리나라는 장기적으로 사회주의 초급단계에 처할 것이다”라고 개정함으로써 앞으로 장기간 사회경쟁력 발전에 정책의 우선 순위를 설정해갈 것임을 분명히 하였다.

(3) 法治主義의 強調

1999년 헌법은 제5조에서 “중국은 법에 의해 국가를 통치하며, 사회주의 법치국가를 건설한다”는 조항을 추가하여 법치주의에 의한 국가운영의 기본 방침을 정하고 사회주의 민주정치의 발전 및 경제체제의 개혁과 경제건설 추진을 법적으로 보장하였다. 또한 제28조에서 ‘반혁명 활동’을 ‘국가안전을 위해하는 범죄행위’로 그 표현을 완화시켰다. 이는 1997년 ‘반혁명죄’를 ‘국가안전위해죄’로 개정한 중국 형법상의 새로운 규정을 헌법에 반영한 것이다.

2. 1999年 憲法改正의 特徵

(1) 市場經濟化 改革을 위한 所有構造의 改革과 法制化

중국은 1992년 중국공산당 ‘14전대회’에서 사회주의 시장경제체제의 확립이 중국 경제개혁의 기본목표로 확정한 이후 경제체제를 시장경제체제로 편입시키는 개혁을 적극 추진하여 왔다. 그러나 이러한 개혁은 1982년 헌법에 규정된 소유제 형식, 즉 개체경제나 사영경제를 사회주의소유제의 보완적인 것으로 규정한 소유제 원칙의 견지를 전제하여 이루어져 왔다. 특히 1993년 8기 전인대에서 이루어진 헌법개정은 소유제구조에 대한 개정이 이루어지지 않은 상태에서 시장화개혁에 대립되는 조항들을 개정했다는 점에서 제한적 개정이었으며, 이에 따라 국유기업의 저효율성 극복 등 시장화개혁에 나타나 는 보다 근본적 문제들의 해결에는 심각한 한계에 부딪혔다.

그 동안 계획경제와 공유제의 틀 속에서 효율성을 상실함으로써 대부분 적자에 시달리고 파산위기에 처해 있는 국유기업의 개혁은 시장화 개혁과 경제발전을 위해 무엇보다 중요한 문제로 제기되어 왔고 이러한 국유기업의 개혁을 위해서는 소유제에 대한 기존의 관념체계에서 벗어나는 인식전환과 자세변화가 요청되어 왔다.

이에 따라 중국 공산당 제15차 전국대표대회(15전대회)에서는 “공유제를 주체로 하고 다양한 소유제를 공동발전시켜 가는 것이 중국 사회주의초급단계에 있어서의 기본경제제도”라고 규정하고 사회생산력 발전과 종합국력 증강 및 인민의 생활수준개선 등 鄧小平이 강조한 ‘삼개유리’에 부합되는 소유제 형식은 무엇이든 원용될 수 있음이 강조된 바 있었다.⁹³⁾ 이것은 지금까지 중국정부가 견지해온 기존의 사회주의 소유제 형식에서 탈피, 사회주의 시장경제체제의 건립에 절실히 하고 있는 다양한 소유제를 채택해 가려는 정책의지이며, 비공유제 부문의 확대도입을 위한 사상적·정책적 정지작업이라고 볼 수 있다.

이러한 의미에서 1999년 중국의 헌법개정은 바로 소유제에 대한 당의 규정을 법제화하였다는 데에 중요한 의미를 찾을 수 있다. 그런데 이러한 법률화 과정은 1998년 9기 전인대 제1차회의에서 이루어져야 했으나 사회주의 국가인 중국에 있어서 소유제 문제, 특히 사적 소유제의 지위에 관한 문제는 대단히 민감한 문제이기 때문에 당내 보수세력의 이념적 저항에 대한 대응 상 시간을 필요로 했기 때문에 지금까지 지연되어 왔다고 볼 수 있다.

1997년 9월 중공 ‘15전대회’ 이후 李鵬을 조장으로 하는 헌법개정 소조를 설치, 헌법개정 초안을 마련한 후 정치국과 상무위의 심의를 거쳤고, 1998년말 헌법개정에 관한 중공 중앙의 개정안은 지방성 레벨의 내부토론 과정을 거쳐 지난 1월 22일 전인대 상무위에 동 헌법개정을 제안하게 되었다.

이번 헌법개정에서 개체경제와 사영경제의 합법적 권리와 이익을 보호한다는 규정과 함께 개체경제·사영경제 시행에 대해 지도·감독 및 관리를 동시에 실시한다고 규정한 것은 급격한 변화에서 초래되는 이념적 갈등을 피하려는 정책적 고려로 볼 수 있다.

93) 중국공산당 제15차 전국대표대회에서의 江澤民의 보고(“21세기를 향해 덩샤오핑이론의 위대한 기치를 높이 들고 중국 특색의 사회주의 건설위업을 전면 추진하자”)는 劉吉·許明 外著, 김태만·원동욱·강승호 역, 「장쩌민과 신중국 건설의 청사진」(동방미디어, 1998), 453~511면.

(2) 改革·開放政策 成果의 法的 反映과 保護

1999년 헌법에서 비공유제 경제의 위상을 격상시킨 것은 시장화 개혁의 진전결과 비공유제 경제가 중국경제의 중요 구성부분으로 나타나고 있는 현실의 법적 반영이며 동시에 중국 경제발전의 견인차적 역할을 하고 있는 비공유제 경제의 법적 위상이나 합법성 확보를 위한 법적 장치가 절실했기 때문이다.

특히 중국 경제발전의 견인차적 역할을 해가고 있는 사영기업의 건전한 발전을 위해서는 사유재산을 보호하는 헌법상 근거를 마련하는 것이 시급한 과제로 대두하였다. 지금까지 중국 헌법상 사유재산의 신성불가침적 지위에 관한 규정이 없었던 것은 사영기업의 발전에 심각한 한계요인으로 작용해 왔고 이에 따라 많은 사영기업주들이 자산을 해외로 유출시키는 결과를 초래하였다.⁹⁴⁾

(3) 所有制構造 變化와 相應하는 分配制度의 改革

중국이 경제개혁을 추진한 결과 사영기업의 비중이 급격히 증대되면서부터 과거 마르크스 경제학에서 착취개념으로 적극 배격되어 왔던 불로소득에 대한 이념적·법적 대응의 필요성이 증대하였다. 중국에서 私營企業은 8명 이상의 고용인을 갖는 다는 데에서 體制戶와 구별되며, 고용자수의 최소한계만 설정하고 있고 최대한계에 대한 규정이 없었다. 이에 따라 수천명·수만명 또는 그 이상의 고용인을 갖는 사영기업의 출현이 가능하게 되었으며 이미 그러한 현상은 중국경제에서 큰 부분을 형성하게 되었다.

따라서 중국사회에 사영기업이 발전하면서 고용과 피고용의 관계가 형성되고 노동에 의해 분배받지 않는 '불로소득' 개념의 출현은 불가피하게 되었다. 지금까지 이러한 불로소득을 '착취개념'으로부터 '합법적 비노동수입'으로 규정하여 사실상 인정해 왔으나 중국내 사회주의이념을 고수하는 보수세력의 이념적 공격에 대해 효율적으로 대응할 수 있는 이론적 체계는 취약하였다. 또한 사영기업의 발전에 따른 불로소득의 개념에 대한 정당성·합법성을 확보하기 위한 법규정도 미비하여 불안한 상태로 남아 있었다.⁹⁵⁾

94) 이러한 상황은 중국사회과학원에 의해 이루어진 조사결과 매년 해외로 유출되는 200억 달러의 자금 중 대부분을 개인자산이 차지하고 있는 데에서 알 수 있다.

95) 중국의 성장과 분배문제에 관해서는 中兼和津次, 「中國經濟發展論」(東京:有斐閣, 1999), 117~153項.

따라서 1999년 헌법개정에서 노동에 따른 분배(安勞分配)를 위주로 다양한 분배방식이 병존하는 분배제도를 견지한다고 규정한 것은 지금까지 불안한 상태에 있었던 비노동수입에 대해 정당성과 합법성을 부여했다는 점에서 중요한 의미가 있다. 특히 비노동수입의 법적 보장은 분배제도를 소유제구조 변화에 적응시킴으로써 비공유제경제 발전의 중요한 장애요인을 제거하는 효과와 의미를 갖게 되었다.

그런데 1999년 헌법개정에서 규정된 분배제도가 비노동수입을 합법화하고 있으나 노동에 의한 분배를 위주로 하고 있다는 점에서 이는 개체기업·사영기업에 대한 국가의 지도·감독 및 관리실시에 관한 규정과 마찬가지로 급격한 변화에서 초래될 수 있는 이념적 갈등을 피하려는 정책적 고려의 결과로 볼 수 있을 것이며 앞으로 중국경제에 있어서 비공유제부분의 비중증대나 발전에 따라 개혁의 여지를 남겨 놓은 부분이라 할 수 있다.

(4) 所有制度 改革의 理念的 基盤造成(社會主義初級段階論 強化)

전술하였듯이 1997년 중공 '15전대회'에서 이루어진 당장개정을 통해 鄧小平이론을 마르크스·레닌주의와 모택동사상과 동일한 중국공산당의 지도이념으로 확립되었고 이번에 이루어진 헌법개정을 통해 鄧小平이론이 중국의 새로운 지도이념으로 규정되었다. 이에 따라 鄧小平은 공식적으로 중국사회에 있어서 마르크스·레닌, 모택동과 동격의 지위로 격상되었다.

특히 '15전대회'에서는 "등이론은 마르크스주의와 현대중국의 실천과 결합된 이론"으로 정의하고 "등이론외에 중국 사회주의 장래와 운명을 결정할 수 있는 이론은 없다"고 강조함으로써 등이론은 중국의 개혁·개방과 사회주의 현대화정책의 기본지침으로 확정되었다. 이에 따라 鄧小平이론은 소련·동구 붕괴와 분화혁명의 부정으로 마르크스·레닌주의와 모택동사상이 중국사회의 정신적 지주로서의 의미를 상실함으로써 초래된 중국사회의 이념적 진공상태를 보전하는 새로운 지도이념으로 확립된 것이다.⁹⁶⁾ 1999년 헌법개정을 통해 鄧小平이론을 중국의 새로운 지도이념으로 확립하려는 당의 결정이 합법성을 확보할 수 있게 되었다.

96) 劉吉·許明 外著, 김태만·원동욱·강승호 역, 「장쩌민과 신중국 건설의 청사진」, 前掲書, 462~467면.

이와 같이 중국의 신지도체제가 등이론을 중국의 새로운 지도이념과 행동 지침으로 강조하고 기치로 내걸고 있는 것은 등소평의 개혁·개방정책을 지속적으로 추진해가려는 의지의 표명임과 동시에 과거 등소평이 모택동의 관점과 사상방법론을 통해 모사상을 그들이 추진하는 개혁·개방정책에 적용하는 방향으로 개정해온 것과 같이 그들 역시 등소평이론을 통해 등이론의 한계성을 극복해 가려는 데서 중요한 의미를 찾을 수 있을 것이다.

이와 관련하여 강택민은 1997년 5월 29일 중공중앙당교에서 행한 연설과 '15전대회'의 「정치보고」에서 “등소평이론이 과거의 사상적 굴레에서 벗어나 마르크스주의의 새로운 단계로까지 발전할 수 있었던 것은 사상해방과 실사구시를 견지했기 때문이며, 사상해방과 실사구시야말로 1977년 등소평의 복권 이후 확립된 새로운 사상노선과 중국적 특색의 사회주의 이론의 정수”라고 강조한 바 있다.

이와 같이 강택민체제가 등이론을 중국의 새로운 지도이념으로 확립하고 등이론의 사상해방과 실사구시정신을 부각시키고 있는 것은 지금 그들의 합법성 구축을 위해 절박한 과제로 제기되고 있는 사회주의 시장경제체제의 확립을 위해서는 기존의 소유에 대한 관념이나 틀로부터의 발상의 전환이 불가피해 지고 있기 때문이다. 그러나 신구 두 체제의 접착점으로서 과도기적 성격을 띠었던 등소평체제는 이러한 사회주의 소유제에 대한 기존의 관념에서 보다 자유스러워질 수 있는 공간에 한계가 있었다. 따라서 지난 '15전대회'와 1999년의 헌법개정을 통해 강택민체제가 등소평이론을 중국의 새로운 지도이념으로 확립하고 특히 등이론의 '사상해방과 실사구시'정신을 부각시키고 있는 것은 바로 전면적 시장화개혁을 위해 필요한 신사고를 제약하는 등소평이론의 한계성을 등소평이론과 등소평의 권위를 통해 극복함으로써, 그들이 추구하는 개혁노선의 추진에 보다 넓은 행동반경을 확보해 가려는 정책의지로 보여주는 것이라 할 수 있다.

江澤민은 중국 공산당 '15전대회'에서 “우리는 모든 것을 실제에서 출발해야 하며, 최대의 실체는 중국이 지금 사회주의초급단계에 처해 있다는 사실이며 초급단계의 이론과 노선이야말로 중국의 마르크스주의이며, 마르크스주의가 중국에서 새로운 단계로 발전된 이론”이라고 강조하고 사회주의개선에 의한 사회주의건설단계에 진입한 이후 수 십년간 사회주의를 시행해 왔으나 경제발전에 실패, 빈궁한 사회주의에서 탈피할 수 없었던 근본원인은 중국

사회주의건설과정에 일부 관념과 정책이 중국의 현실적 발전단계를 초월한, 다시 말하면 중국사회가 장기간 사회주의초급단계에 놓여 있다는 사실을 간과한 '단계비약'의 오류에 있다고 지적하였다.⁹⁷⁾

이와 더불어 지난 1979년 이후 중국에서 개혁·개방과 현대화건설이 성공할 수 있었던 것은 바로 이러한 '단계비약'의 잘못된 관념과 정책에서 탈피할 수 있었던 데 기인한다고 강조함으로써, '13전대회'의 산물인 사회주의초급단계론을 다시 부각시켰었다. 그리고 사회주의초급단계에 있어서 중국사회의 주요모순은 점차 증대되는 인민의 물질적 욕구와 상대적으로 낙후되어 있는 사회생산력간의 모순에 있다고 보고, 국가목표의 우선 순위도 사회생산력 발전에 두어야 한다고 강조한다.

이와 같이 사회주의초급단계에 있어 사회주의의 주요임무가 사회생산력 발전에 있기 때문에 사회생산력 발전을 구속해 온 기존의 관념적 틀에서 적극 탈피하면서 생산력 발전에 필요한 다양한 수단과 경제형식의 도입이 불가피하게 되었다.

이러한 점에서 1987년 중공 '13전대회'에서 조자양에 의해 제기된 '사회주의초급단계론'은 사회생산력 발전을 위해 도입이 불가피한 비사회주의(자본주의) 경제요소와의 공존의 이론으로 볼 수 있다. 즉, 중국 사회주의가 아직 초급단계에 있기 때문에 기존 전통사회의 잔재나 자본주의요소와의 병존이 불가피하다는 공존의 논리를 통해서 사회생산력 발전을 위해 절실히 되고 있는 자본주의 경제요소 등 다양한 수단을 적극 도입해 가려는 이론적 틀로 제시된 것으로 볼 수 있다.

사실 사회주의초급단계이론은 개혁·개방정책의 추진에 따라 야기되는 자본주의의 발전, 사영기업의 합법화에 의한 새로운 착취개념의 출현 등 보다 체계적인 해석이 불가능한 이론문제들과 부정부패, 사회주의 도덕성 타락, 빈부의 양극화 현상 등 사회문제들의 출현과 좌파세력들의 이론적 저항에 대응하기 위한 이론적 장치로 제시된 것이다. 따라서 '사회주의초급단계론'은 사회생산력 발전이라고 하는 무엇보다 우선되는 목표를 명분으로 무엇이든 답을 수 있는 이념적 그릇의 역할을 하는 것이라고 볼 수 있다.

97) 上揭書, 467~474면.

IV. 1999年憲法上 所有制構造 改編과 經濟改革 展望

1. 國有企業改革의 加速化

중국에서 1999년 헌법개정으로 1997년 중공 '15전대회'에서 이루어졌던 소유제구조의 전환방향이 합법성을 갖게 되었다. 특히 개인의 사유재산에 대한 법적 보호가 헌법상의 규정을 통해 확인됨에 따라 경제발전과 시장화 개혁에 걸림돌로 작용해온 기존의 관념체계를 타파, 효율성과 생산성 확대를 위한 보다 근본적이고 다양한 수단들이 동원될 것으로 전망된다.

이에 따라 중국 경제개혁의 심화와 시장화 개혁에서 가장 중요한 문제로 제기되고 있는 국유기업 개혁을 촉진시킬 것이다. 중국사회에서 국유기업은 중국경제의 명맥으로 전체 국민경제에 있어서 주도적 지위를 점하고 있으나 이들 국유기업들은 계획경제와 공유제의 틀 속에서 효율성을 상실함으로써 대부분 적자에 시달리고 파산위기에 처해 있으며 중국경제발전을 속박하는 중요 장애로 나타나고 있다.

따라서 중국 개혁세력들은 이러한 국유기업의 개조를 위해 독립채산제나 분급관리제, 임대청부제로부터 현대기업제도의 건립에 이르는 다양한 방법을 도입해 왔다. 그러나 이러한 방법들은 기본적으로 공유제에 입각한 기존 소유제의 기본 틀에서 벗어나지 못한 채, 경영자출권만 확대해온 조치로 이루어졌기 때문에 국유기업의 비효율성·저효율성이라는 구조적 문제의 개선에 실질적 효과를 가져다주지 못하였다.⁹⁸⁾

그러나 1999년 헌법개정으로 소유구조전환이 합법화됨에 따라 국유기업의 비효율성 제거를 위한 보다 근원적 방법으로 국유기업의 비국유화가 급진전되어갈 것으로 보인다. 다시 말하면 공유제를 주체로 하되 공유경제와 다양한 소유형식의 경제체제간에 조화를 이루어 가는 정책을 적극화해갈 것으로 전망된다.

따라서 일부 기간산업이나 국민경제에 결정적인 영향을 미치는 국유기업에 대해서는 현대기업제도를 도입, 적극적인 개조를 해 가는 한편 대부분의 국유기업의 경우, 주식제와 주식합작제 등 소유형태에 구속되지 않고 비효

98) 중국의 기업제도와 기업개혁에 관한 詳論은 上揭書, 233~270項.

을·저효율을 타개할 수 있는 다양한 방식의 개혁이 추진되어 갈 것으로 전망된다.99)

2. 私營企業 發展의 土臺構築

지금까지 중국 헌법상 사유재산의 신성불가침적 지위에 관한 규정이 없었던 것은 중국사회에 있어서 사영기업발전에 심각한 한계요인으로 작용해왔다. 이러한 의미에서 비공유제 경제의 위상을 제고하고 사유재산과 비노동수입의 법적 보호를 규정한 헌법개정은 앞으로 사영경제의 급진적 발전에 중요한 계기를 형성해 갈 것으로 보인다.

그 동안 '先富政策'에 따라 일부 먼저 부유해진 사람이나 계층, 특히 비공유제 경제부문에 종사해온 사람들의 불확실한 법적 지위를 개선, 합법적 위상을 구축해 줌으로서 사영경제의 활성화를 촉진해 나갈 것이다.

지금까지 '선부정책'에 따라 중국사회에 억대재산을 갖는 부호들이 출현했으나 이들 대부분이 비공유제 경제와 비노동수입에 대한 법적 보호의 미비로 사회경제적 지위상에 불안을 가져왔고 이것은 곧 그들의 적극적이고 활발한 경제활동을 위축시키는 요인으로 작용해왔다.

이들이 갖는 사회경제적 지위의 불안정성은 이들 신흥부호들중 상당부분이 홍콩에 거주하고 있거나 특히 이들 중 홍콩 거류중이나 타국 여권을 소지한 자가 증가하고 있는데서 잘 반영되고 있다. 1999년 헌법개정으로 앞으로 중국사회에 더 많은 신흥부호들이 중국경제부분에서 선도적인 역할을 해 나갈 것으로 볼 수 있다.100) 이들 사영기업 경영층은 선부정책하에서 개혁·개방의 선두에서 시장을 개척하고 수출을 이끌어온 젊은 기업가 군에 속한다. 이들의 평균 연령은 40세 내외로 학력도 60% 이상이 고졸 이상의 고학력 자들로서 중국의 경제발전을 선도하고 있는 집단에 해당한다.

99) 그래서 중국정부는 2000년 말까지 적자상태에서 벗어나지 못하고 있는 중·대형 국유기업의 비율을 15% 이내로 축소하는 목표를 설정하고 있다.

100) 1998년 6월 현재 중국에서 등록된 사영기업은 이미 104만 호에 종업원 1,500만, 그 투자액은 6,554억원에 달하며, 7명 이하의 종업원을 갖는 개체호는 2,850만 호에 종업원은 5,442만 명에 달한다. 이들 비공유제 경제에 참여하는 인원은 그들 가족까지 포함하면 2억 5,000만을 초과, 중국 전체인구의 20%를 점하고 있는 것으로 분석되고 있다.

지금까지 중국사회에서 사영경제가 사회주의소유제의 보충으로 합법화되어 왔지만 사영기업가들은 그 동안 불확실한 법적 지위 때문에 경영에서 많은 애로를 겪어왔고, 제품의 생산에서부터 유통, 판매, 서비스 등 여러 분야에서 불평등 대우와 불이익을 받아왔다. 이에 따라 일부 사영기업들은 이러한 불안한 법적 상태를 보완하는 수단으로 향진기업 등 '집체경제'의 명의를 활용하거나 공상국의 명의를 이용하는 변칙적인 방법들을 이용하여왔다. 이러한 현상은 결과적으로 사영기업에 불필요한 재정부담의 요인으로 작용하였으며 결국 중국경제에 역기능의 효과를 가져오게 되어 경제적 모순을 심화시키는 결과를 빚고 있었다. 그래서 중국의 사영기업들은 그들의 불확실한 법적 지위에 대한 불안에서 기업이 일정규모로 발전하고 난후 그 이상의 사업확장을 꺼리고 있으며, 특히 시장경쟁이 심화되고 시장질서가 혼란한 상황에서 이들 불확실한 법적 지위에 있는 민간사영기업들의 투자유인은 더욱 어려워졌다.

이에 따라 중국에서 1998년 이후 사영기업의 투자증가세가 크게 둔화되고 있고 이러한 사영기업 투자증가세의 둔화현상은 작년말 중국중앙경제공작회의에서 중·장기 경제발전전략의 중심 축으로 대두된 내수확대 정책에 도 불리하게 작용하는 것으로 분석되었다. 이런 점에서 중국은 1999년도 경제성장목표를 7%로 설정하고 있으나 전세계적 경제성장이 둔화되고 있는 대외경제환경 속에서 수출증대를 통한 성장목표의 달성은 어려울 것으로 보이기 때문에 중국은 경제정책을 내수와 민간투자의 확대에 중요한 비중을 두고 추진해나갈 것으로 전망된다.

그런데 1998년 중국정부가 적극 추진한 내수확대 정책은 주로 재정책대 정책을 통해 이루어졌으며 민간투자나 주민의 소비수요증가는 상대적으로 침체되어 있었는데, 그 주요원인은 사영기업 투자증가세의 둔화와도 긴밀한 연관성을 갖고 있는 것으로 분석되었다. 1999년 헌법개정에 따라 사영기업가들의 법적 지위가 확립되고 사영기업의 권익과 비노동수입의 법적 보호장치가 이루어짐에 따라 사영기업의 활성화와 투자증대를 촉진하는 계기를 마련하게 될 것이며 동시에 경제성장목표의 달성을 위해 중국정부가 적극 추진해 가려는 민간투자 촉진과 사회총수요 증가를 위한 정책에도 크게 기여하게 될 것이다.

V. 憲法改正에 비추어 본 中國의 政治改革 展望

1. 中國의 市場經濟化와 政治改革에 대한 壓力增大

중국헌법상 소유제와 분배제도에 대한 개선은 중국에서 시장화 개혁과 관련하여 장애물로 되어왔던 제도개편으로서 앞으로 중국의 시장화 개혁을 더욱 가속화하는 계기를 마련한 것이다. 이에 따라 중국경제체제가 평등과 계약을 기본특징으로 하는 시장경제체제로 편입되어 갈 것이며 시장이 생산성 증대를 위한 단순한 수단적 위치에서 탈피, 중국사회의 중요한 가치를 형성해 갈 것으로 보인다.

이러한 사태진전은 중국사회에 있어서 평등의식과 경쟁의식 및 정치참여의식을 고취시킴으로서 민주주의발전의 중요한 토양을 형성, 정치체제개혁의 중대한 압력요인으로 나타날 것이다. 일반적으로 자유와 평등, 등가교환, 다원주의의 속성을 띠고 있는 시장경제체제는 집단주의와 당의 일원화 지도체제로 특징 되는 중국의 사회주의적 정치체제와 병립될 수 없다. 이런 면에서 중국사회에서 시장화가 진전되면 될수록 기존 사회주의에 입각한 정치체제와의 대립은 심화되어 갈 것임을 예상할 수 있다.

중국은 경제개혁을 지속해오면서 덩소평의 '1중심 1기본점'에 입각하여 경제영역에서는 시장화로의 이행을 전제로 질적 변화를 추구하는 한편 정치영역에서는 일당체제의 유지를 고수해왔다. 그래서 중국에서 정치면에서의 변화를 억제해 왔기 때문에 경제면에서의 발전적 태양은 정치체제와의 괴리현상이 심화되어 왔다. 이러한 경제와 정치의 괴리현상은 앞으로 중국사회의 갈등과 긴장의 중요한 요인으로 나타날 가능성이 많다.

2. 江澤民 指導體制와 政治改革의 限界

중국에서 이른바 제3·4세대의 결합형으로서의 강택민체제는 기존 정치체제 등 모택동 유산과의 근본적 단절에 한계를 가졌던 덩소평체제의 연속적 성격에서 탈피함으로써 정치체제개혁에 보다 유리한 조건을 갖게 되었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 조건형성에도 불구하고 강체제가 갖는 성격과 덩소평 사망이후 지도체제 내부의 결속과 당지도력의 강화를 위해 새로운 권

력중심을 수립해 가려는 중국사회의 흐름은 결과적으로 정치체제개혁에 불리하게 작용하고 있다.

중국의 江澤民체제하에서 주류세력으로 등장된 제3세대는 중국정권수립 전후, 스탈린의 통제계획경제체제하에서 성장·배출되었기 때문에 사회주의 체제와 당영도체제의 개혁에 보수적인 입장을 견지하고 있다. 그리고 江澤民의 강력한 보완세력으로 문화혁명기에 배출된 제4세대의 경우 강력한 개혁 지향적 성격을 갖고 있으나 이들 역시 공산당일당체제의 유지가 국가응집력의 기반을 이루고 있기 때문에 일당체제의 포기는 중국의 국가응집력에 심각한 문제를 야기시킬 수 있고, 중국사회가 아직 정치다원주의에 입각한 근본적 개혁을 할 수 있는 조건이 성숙되지 않았다는 현실을 확신하고 있다. 이에 따라 이들 제4세대는 경제적으로는 진보적이면서도 정치적으로 보수적 성향을 띠었던 鄧小平의 '政左經右'의 성격에 가장 유사한 성격을 띠고 있다.

3. 一黨體制下의 制限的 政治改革 推進

중국의 정치개혁은 앞으로 장기간에 걸쳐 시장화 개혁 등 경제체제개혁의 추진상 필요한 최소한의 범위내로 국한될 것이며, 이에 따라 중국의 정치개혁은 기구개혁 및 행정개혁의 성격에서 크게 탈피할 수 없을 것이다. 다시 말해 江澤民이 1997년 중공 '15전인대' 「정치보고」에서 공산당 영도체제의 견지 등 '사항원칙'을 견지해 가는 전제 위에서 정치체제개혁을 계속 추진해 가겠다고 강조한 데서 이미 잘 나타난 바와 같이 공산당일당체제의 개혁과 같은 근본적인 개혁은 기대할 수 없다.

특히 동 「정치보고」에서 '안정단결'을 무엇보다 강조한 것도 정치개혁을 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 지금 가장 긴박한 문제로 제기된 국유기업의 개혁은 방대한 새로운 실업인구를 배출, 사회불안을 야기할 수 있는 심각한 잠재요인을 안고 있기 때문에 정치사회안정은 더욱 중요한 정책과제로 대두될 것이며 이것은 정치다원주의의 도입에 의한 본질적인 정치개혁을 어렵게 하는 요인으로 작용할 것이다.

이에 따라 당의 체질개선을 통해 경제사회발전에 따라 다원화되어 가는 사회이익을 적극 수렴해 가는 제도적 장치를 개발하는 방향에서 제한적인 정치개혁을 모색해 갈 것으로 전망된다. 이를 위해 국가기관에 대한 공산당

의 역할과 지위를 재평가, 합리적인 당정관계의 확립을 위한 조치들을 적극 강구해 갈 것으로 보이며, 특히 일당지도체제를 유지해 가면서도 경제사회발전 전에 따라 다원화되어 가는 사회이익과 요구들을 효과적으로 수렴할 수 있는 방안으로 기존의 전국인민대표대회와 정치협상회의의 기능을 강화하는 제도적 장치를 적극 모색해 갈 것으로 보인다. 이와 동시에 1998년 9기 전인대 제1차회의 이후 정부의 효율성 제고와 부정부패의 구조적 문제들을 해결하기 위해 전개되고 있는 기구개혁이나 행정개혁은 앞으로도 과감히 추진해갈 것으로 전망된다.

VI. 中國의 1999年 憲法改正에 대한 評價

중국의 1999년 헌법상경제조항의 개정에 대해 다음의 몇가지 면에서 평가해볼 수 있다.

첫째, 중국의 경제현실변화에 대한 법적 대응이다. 중국은 지난 1988년과 1993년 두 차례에 걸친 헌법개정에도 불구하고 기존 헌법은 중국사회의 현실적 변화와 심각한 괴리를 형성해 왔다는 점에서 이번 헌법개정은 비공유제 경제가 이미 중국경제의 중요한 위치를 점하고 있는 현실변화에 대한 법적 대응이라 할 수 있다. 또한 중국에서 시장화 개혁을 위해 비공유제 경제의 법적 보호조치를 취한 것은 물론 분배제도의 개혁을 이룬 것은 경제현실의 변화에 따른 불가피한 정책의지의 표현으로 볼 수 있다. 이러한 의미에서 이번 헌법개정은 1997년 중공 '15전인대'에서 제시되고 확립된 새로운 정책들의 법제화 과정으로 평가할 수 있다. 아울러 중국은 1999년 헌법개정을 계기로 해당 법률의 개정과 새로운 환경에 적합한 법제화에 박차를 가하고 있다.¹⁰¹⁾

둘째, 1999년 헌법개정은 중국내 경제개혁의 내용과 속도에 관한 이해관계의 타협의 산물이다. 중국의 1999년 헌법개정은 비공유제 경제의 위상을 제고시켰음에도 불구하고 여전히 공유제를 주체로 하고 있고 분배제도에 있어서도 다양한 분배방식의 병존을 규정하고 있다. 그러면서 여전히 '안로분

101) 중국의 사회주의시장경제체제와 관련한 입법에 관해서는 文俊朝, 「中國의 社會主義市場 經濟體制 定着을 위한 최근의 立法에 관한 研究」(한국법제연구원, 1999), 12~84면.

배'를 주체로 하고 있으며 특히 개체경제와 사영경제에 대한 국가의 지도·감독과 관리를 규정하고 있는 데에서 헌법개정の内容이 중국내의 이해관계의 타협의 소산임을 알 수 있다. 이것은 점진주의 원칙을 일관되게 채용해온 중국개혁노선의 당연한 귀결이며 동시에 급격한 변화에서 초래되는 이념적 갈등을 피하려는 정책적 고려로 이루어진 것임을 엿볼 수 있다.

앞으로 1999년 헌법개정으로 중국경제에 있어서 비공유제 경제의 비중이나 위상은 급속히 증대되어 갈 것이며 이들 비공유제 경제가 보다 주도적 위치에서는 지역과 부문도 급속히 확대되어갈 것이다. 중국사회에서의 헌법은 공산당의 강령과 노선·정책의 법률적 표현수단으로 볼 수 있기 때문에 앞으로 비공유제 경제의 위상변화는 헌법개정의 새로운 요인으로 작용해 갈 것임을 예상할 수 있다. 이에 따라 1999년 헌법상 이념적 갈등의 소지를 배제하려는 타협의 결과로 반영된 조항의 개정이 이루어지는 것도 불가피하게 될 것임을 전망하게 한다.

셋째, 중국의 시장경제체제로의 전환의 가속화이다. 중국에서 경제개혁의 중심을 이루는 시장화개혁과정에서 가장 장애물로 작용해 왔던 소유제 구조와 분배제도가 1999년 헌법개정을 통해 개혁됨으로써 중국에서 시장경제체제로의 전환은 가속화될 것이다. 이는 중국 경제의 지속적인 고도성장을 위한 중요한 기틀이 될 것이다. 그러나 앞으로 중국이 지속적인 고도성장을 통해 경제대국으로 발전한다 하더라도 인구의 절대량과 경제발전 수준간의 차이와 지역간 불균형 등 중국사회가 갖는 구조적 문제점으로 인해 확장된 경제력이 대외반사력으로 연결되는 되는 데에는 한계성을 갖게 될 것이므로 이에 대한 중국의 대비가 요청되는 시점이다.

넷째, 중국의 사회주의에 입각한 기본성격에 대한 변화의 가능성 증대이다. 경제개혁이 정치개혁을 유도하였음은 사회주의국가의 변혁의 역사성이 증명하고 있는데, 중국의 시장화개혁조치는 점차 중국의 정치를 비롯한 전반적인 개혁의 가능성을 크게 한다는 점이다. 중국은 1999년 헌법개정을 통해 비공유제 경제의 위상제고와 법적 보호장치를 마련했을 뿐 아니라 지금까지 이념적으로 대단히 민감한 문제로 남아 있었던 '비노동수입'의 합법화 등 기존 '안로분배'에 기초한 분배제도를 개혁한 것은 앞으로 시장화 개혁을 본격화시키면서 중국사회주의의 기본성격에 대한 변화를 가져다 줄 것이다. 이러한 의미에서 1999년 헌법개정은 그 범위에 있어서 비록 몇 개 조항의 개정

에 불과한 것이지만, 중국사회변혁이라는 측면에서 과거 어느 헌법개정보다도 중요한 의미를 부여하게 된다. 앞으로 시장화 개혁의 본격화에 따라 시장이 점차 중국사회의 중요가치로 대두될 것이며 이러한 추세는 일당체제 등 기존 사회주의 정치체제에도 변화의 압력요인으로 작용하게 될 것이다.

다섯째, 중국의 경제개혁과 관련하여 북한의 경제개혁의 영향력 강화이다. 중국이 갖는 한반도에 대한 영향력은 자못 큰 것이다. 특히 중국과 북한의 관계에 있어서 중국의 경제개혁의 평가의 긍정성은 북한의 사회주의경제체제의 개편에도 적지 않은 영향력을 행사하게 될 것이다. 중국에서 시장화 개혁조치의 진전에 따라 중국경제체제가 시장경제체제로 전환되고 경제적 요인이 중국의 정책결정과정에서 선도적 역할을 하게 되는 경우 중국의 개혁성과는 북한의 경제개혁에도 많은 영향력을 미치게 될 것이며, 현재 중국의 시장화 개혁의 방향으로 북한도 개혁조치를 취하게 되는 경우 남북한의 통합에서 경제적 여건은 상호 공통점을 찾게 되는 계기가 형성될 것이다. 다시 말해 시장화에 의한 중국의 정책은 경제면에서 탈 이데올로기화를 시도하고 있는 것이며, 이러한 평가는 경제면에서의 남북통합의 길을 여는데 보다 합의의 면을 크게 하는 것으로 평가할 수 있다. 이는 자본주의경제체제하의 남한의 시장경제체제가 주도하는 통일의 가능성을 보다 확대하는 길이 될 것이기 때문이다. 그래서 중국의 경제개혁에 바탕한 경제발전은 남북통합의 길을 확대하는 데에 유리한 반사효과를 가져다 줄 것이다. 결국 중국의 시장화 개혁에 의한 경제적 발전은 북한에도 긍정적 효과를 미치게 되고 이는 남북통합방안의 모색에도 시사하는 바가 큰 것이다. 무릇 최근 중국사회에서 일고 있는 소유제에 대한 신사고나 사적소유에 대한 헌법적 보장조치들은 단기적으로는 북한체제에 심각한 충격을 가져다줌으로서 중·북한간의 상호관계에 심각한 갈등요인으로 작용할 가능성이 크지만 장기적으로는 비공유제 부분의 합법화와 법적 보호를 위한 헌법수정이 있기까지 중국사회에서 전개되어온 변화의 과정들은 북한사회변화에도 중요한 영향을 미치게 될 것이다.

여섯째, 외국기업의 중국진출의 확대로서 여기에는 한국기업도 예외가 아니다. 중국의 경제개혁조치와 관련하여 중국에서 사영기업의 발전이 활성화되고 소유제 형식의 다양화에 따라 국유기업개혁이 본격적으로 추진되면 보다 외국기업의 중국진출에 유리한 여건이 조성될 것이다. 특히 투자주체의 다원화와 주식제의 도입을 통한 국유기업의 개혁은 점차 외자기업에 의해

중국의 경제개혁을 주도하게 되는 계기를 마련하게 될 것이다. 이러한 전망은 중국에 대한 우리 기업의 중국진출의 기반을 구축하고 확대하는 유리한 기회와 여건을 마련하는데 도움을 주게 될 것이다.

第 4 節 中國憲法上 經濟條項의 原理와 基礎

이제까지의 중국헌법상 경제조항의 변천과 내용분석에 입각하여 중국헌법상 경제조항의 원리와 기초에 관하여 개관한다. 이를 통해 중국의 경제개혁의 법제화원리를 정리하고 경제적 기초와 그 변화방향을 이해하고자 한다.

I. 中國의 經濟改革의 原理와 憲法上 經濟條項에의 反映

1. 經濟改革原理로서 鄧小平理論과 法制化

알다시피 중국의 鄧小平은 1978년 이래 경제의 실용주의를 표방하고 이를 실천하는 정책을 추진하였다. 이에 전술하였듯이 중국의 1982년 헌법은 鄧小平의 실용주의에 입각한 현대화정책에 따른 개혁정책의 헌법적 근거를 마련하였다.¹⁰²⁾ 鄧小平은 경제부분의 내용을 무시한 정치는 실속없는 정치이며 당과 인민의 이익과는 거리가 먼 것이라고 하여 경제발전을 어떤 분야보다 중요하게 강조해왔다. 그래서 경제건설을 통해 생산력을 향상시킴으로써 사회주의체제를 더욱 확고하게 할 수 있다는 입장을 견지하고 이에 따른 경제발전목표를 제시하였다. 이에 따라 중국에서의 경제개혁의 방향이 설정되고 그에 의거한 경제발전목표가 제시되어 추진되어 왔다.¹⁰³⁾

鄧小平은 이른바 '四大堅持原則'(사회주의·프롤레타리아독재·공산당의 지도·마르크스-레닌주의 및 모택동사상의 견지)을 강조하였는데, 이 가운데 '프롤레타리아독재견지'를 '인민민주독재견지'로 대체하였다.¹⁰⁴⁾ 그래서 중국의

102) 鄧小平의 개혁노선에 관해서는 朴斗福 外, 「中國의 政治와 經濟」(集文堂, 1993), 84~93면.

103) 중국의 鄧小平이론에 입각한 경제개혁의 기본목표와 내용에 관해서는 政蘭蓀 等 主編, 「鄧小平의 思想理論研究」(北京: 中國書籍出版社, 1988), 90~91면; 中國金永文·徐輔根, 「鄧小平政治思想」(法文社, 1994), 187~218면.

104) 張公子, 「中共의 憲法修正案과 政府機構改編」, 「行政問題論叢」, 제3집(漢陽大 行政問題研究所, 1982. 12), 197~199면.

1982년 헌법의 前文에서 ‘인민민주독재’의 방법을 다시 규정한 데에 대하여, 彭眞(1982년헌법 수정위원회 부주임위원)은 프롤레타리아독재의 형태는 다양하며 인민민주독재는 중국상황과 혁명전통에 적합한 형식이며, 노동자계급이 혁명과 건설과정에서 광범위한 통일전선을 형성한 상태에서 ‘인민민주독재의 제기방법’에 의해서만 정권의 광범위한 기초를 다질 수 있다고 하였다.¹⁰⁵⁾ 그리고 1982년 헌법상 인민민주독재는, 사회주의를 보위하고 영도·조직하는 것이라고 하고, 노동자계급의 확대에 따른 명백한 계급구조의 변화가 그 배경이 되었다. 이러한 인민민주독재의 제기방법은 중국적 특색의 사회주의의 특징을 나타내는 하나의 원리로 평가되고 있다.

그리고 1999년 헌법은 鄧小平이론을 마르크스-레닌주의와 毛澤東사상과 함께 중국의 국가지도이념으로 새로이 채택하고, 또한 종래 ‘중국특색의 사회주의건설이론’이란 대목을 ‘중국특색의 사회주의건설의 길’이라고 개정하여 사회주의시장경제체제의 건립과 현대화과정에서의 지도이념으로 鄧小平이론을 채택하였음은 전술한 바 있다.

2. 社會主義初級段階論

중국에서 이른바 ‘사회주의초급단계론’은 중국의 경제개혁 및 경제발전론과 밀접히 관련되어 있다. 중국의 사회주의초급단계론은 중국공산당 제13차 전대회에서 趙紫陽의 보고¹⁰⁶⁾를 통해 정식화되었다. 이를 통해 사회주의초급단계론은, 중국이 이 단계에서 출발하여 당의 기본노선과 장기방침을 확립하여야 하고, 이 단계에 있음을 인식하는 것이 중국특유의 사회주의건설의 중요한 문제이며, 이 단계는 점진적으로 빈곤을 탈피하고 낙후된 단계를 벗어나는 것이라는 점 등을 논거로 제시되었다. 이에 의해 사회주의초급단계론은 중국의 현대화건설과 중국사회주의 발전모형의 이론적 근거가 되었다.

사회주의초급단계론은 중국 사회주의 이념의 고수를 위한 이론적 토대로서 기능하고 있는데, 이 이론은 ‘1個中心·兩個基本點’, 즉 경제건설과 개혁·개방정책의 추진과 ‘四項基本原則’¹⁰⁷⁾의 고수를 표방하고 있다. 이 사회

105) 「中華人民共和國法律應編, 1979~1984」(北京:人民出版社, 1985), 614면; 張 鑫, 「大陸法制之現狀 問題」(臺北:蔚里法律, 1988), 57~58면.

106) 趙紫陽, “沿着有中國特色的社會主義道路前進”, 「人民日報」, 1987年 10月 26日, 同年 11月 4日.

주의초급단계론은 중국에서 마르크스-레닌주의이론에 대한 발전이라는 주장에도 불구하고, 오직 중국에만 적용되어야 한다는 논리에 의해 이른바 중국역사발전단계라는 개념으로 정당화를 내세움으로써 스스로 이 이론의 본질이 비마르크스주의이론적 요소를 내재시키고 있음을 드러내고 있다. 그래서 사회주의초급단계론은 전통 마르크스주의의 교의를 이탈한 것으로 중국의 현실적 모순을 타개하기 위한 논리, 다시 말해 경제발전을 주임무로 삼으면서 동시에 사회주의를 포기하지 않으려는 현실적 명분을 그 배경으로 하고 있는 것이다.¹⁰⁸⁾

중국의 사회주의초급단계론을 보면, 중국은 생산력 낙후와 상품경제의 미숙조건하에서 사회주의사회건설을 위한 물질 기반을 조성하는 특정의 단계, 즉 사회주의초급단계를 거쳐야 함에 따라 중국은 국가목표의 우선 순위를 계급투쟁에서 사회생산력발전으로의 전환을 재확인하고 비사회주의체제와의 공존의 불가피성을 공식화함으로써 자본주의요소를 도입하는 이론적 틀을 마련한 것이었다.¹⁰⁹⁾

이 사회주의초급단계론은 1993년 헌법개정에 의해 前文에 명시되었으며, 1999년 헌법에서 재차 중국에서 사회주의초급단계는 향후 오랫동안 지속될 것임을 규정함으로써 기존의 사회주의초급단계론에 대한 당의 결정과 입장을 반영하였다. 따라서 중국에서 사회주의초급단계론은 최소한 1세기 이상 사회주의초급상황이 지속될 것이라는 장기성과 역사적 필연성이라는 중국에서의 주장에 의해 오직 중국적 특수상황과 관련하여 현대화를 통치명분으로 삼고 있는 중국공산당의 정치적 안정을 보장하려는 이론적 틀로서 정치적·이념적 틀을 형성해 나갈 것이다.

3. 社會主義市場經濟(中國의 特色을 가진 市場經濟)의 發展

중국의 경제체제는 중앙계획경제원리에 입각한 사회주의경제체제와는 차이가 있다. 중국은 체제개혁, 특히 경제개혁을 추진하면서 그 여건과 내용

107) 중국에서 이 원칙은 공산당영도·사회주의·프롤레타리아계급독재·마르크스-레닌주의 및 모택동사상의 견지를 요구하는 것으로 중국식사회주의 건설의 기본적 사상 노선으로 강조되어 왔다.

108) 사회주의초급단계론의 배경과 발전, 본질 등에 관해서는 朴宗喆, 「中國植社會主義論」(東才圖書, 1995), 261~328면.

109) 朴斗福 外, 前掲書, 93~101면.

면에서 구소련을 비롯한 여타 사회주의국가와는 구별된다. 이를 한마디로 중국은 사회주의시장경제라고 한다. 사회주의시장경제는 중국에서 1992년 10월 중국공산당 14전 대회에서 경제체제개혁의 목표로 채택된 것이다.¹¹⁰⁾ 이 개념은 시장이 기본적인 자원배분의 기능을 수행한다는 점에서는 자본주의 국가의 시장경제원리와 같다. 그러나 중국의 사회주의시장경제의 개념은 자본주의시장경제와 구별되는 특성으로 다음의 몇 가지 강조한다.¹¹¹⁾

첫째, 생산수단의 소유제도면에서 공유를 중심으로 하되, 다른 유형의 소유제도 다양하게 허용한다는 것이다. 중국에서의 공유의 개념인 국유와 집체소유를 포함하는 것을 사회주의적 소유제로 인정하고 이들 공유부분이 경제의 중심적 지위를 유지하되, 그 개념의 해석에 있어서 상당한 융통성을 허용한다는 것이다.

둘째, 경제에 대한 국가의 거시적 통제를 사회주의의 또 다른 하나의 요소로 제시하는 것이다. 이는 국가가 경제정책을 포함하여 법제도와 행정수단 등을 통하여 시장 전반에 대한 통제력을 보유하겠다는 것을 의미한다. 이는 시장경제에서 일반적으로 재정 내지 금융정책을 통하여 간접적으로 개입하는 차원을 넘어 산업정책·소득정책 등을 통하여 직·간접적으로 경제에 개입하고자 하는 것이다.

110) 중국에서 사회주의시장경제는 1992년 鄧小平의 이른바 '南巡講話'로부터 중국공산당 14기 2중전회에서 "中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定"(사회주의시장경제체제 건립의 몇 가지 문제에 관한 중공중앙의 결정)에서 채택되었다. 중국은 사회주의시장경제의 기본골격으로 대체로 다음의 10가지를 제시한 바 있다. 그것은 ①국유경제의 주도적 역할과 공유제 주체, ②개체·사영·외자경제 등 경제요소의 공존, ③국유기업의 정기분리, 자주경영·독립채산제 실시, ④노동에 따른 분배를 주체로 다른 분배방식 보충, ⑤거시적 경제총량 균형유지, ⑥대외경제개방체제 도입, ⑦농촌의 사회서비스체제와 鄉鎮企業의 발전, ⑧경제행위의 규범화, 경제관계·운영 및 관리의 규범화·제도화·법제화, ⑨경제관리구조의 분권화, 지방경제발전 도모, ⑩경제체제와 과학기술·교육 기타 분야가 결합하는 개혁추진 등이다. 李鐵映, "建立社會主義市場經濟體制基本框架", 「人民日報」, 1993년 5월 10일; 文俊朝, 前掲書, 5면 재인용.

111) 이에 대해 중국은 사회주의시장경제는 기본적으로 사회주의라는 체제이념을 포기하는 것이 아니라 "사회주의 지향성을 가진 시장경제"라는 점을 강조한다. 여기서의 사회주의는 경제체제의 개념을 초월하는 것으로 그 핵심은 '4항기본원칙'으로 대표되며, 정치적 측면에서 공산당독재권력의 유지에 있다고 할 수 있다. 中國社會科學院經濟研究所 編, "社會主義市場經濟"課題組(1996), 13면; 한국비교경제학회 편, 「비교경제체제론」(博英社, 1997), 597면.

셋째, 소득분배방식에 있어서 노동에 따른 분배를 원칙으로 하되 다른 방식의 분배도 허용한다는 원칙을 제시하면서 과도한 소득 및 부의 불평등을 억제한다는 기본입장을 제시하는 것이다.¹¹²⁾

이러한 중국의 사회주의시장경제에 관한 전망은 아직 평가과정속에 있지만, 중국의 현실적인 경제개혁의 성과를 볼 때 장기간에 걸쳐 중국적 특색을 가진 시장경제를 형성해 나갈 것이라는 점을 예상할 수 있다. 이 점에서 중국은 1999년 헌법의 前文에 사회주의시장경제의 발전이란 대목을 규정하여 그 의지를 표명하고 있다.

II. 中國憲法上 經濟基礎 概觀

중국헌법상 경제의 기초에 관한 규정은 1999년 헌법개정에 따라 기존의 제도의 변화를 가져오게 되었다. 여기서는 과거의 헌법규정상 소유제의 원칙 규정을 살피고 현재의 변화된 내용을 개관한다

1. 社會主義的 公有制와 多樣한 所有制經濟의 發展

사회주의 경제제도는 중국의 존재와 공고한 발전의 기초로 강조된다. 1956년 생산자료 소유제의 사회주의 개조가 기본적으로 완성되어 공유제가 기초인 사회주의 경제제도가 중국에 확고하게 확립되기 시작했으며, 중국헌법에도 반영되었다. 중국에서는 1949년 정권 수립 이후 사회주의에로의 이행이 실현되어왔다. 생산수단의 사유제에 대한 사회주의개조는 이미 완성되고 사람이 사람을 착취하는 제도도 소멸되었으며, 사회주의가 확립되었다고 한다. 즉, 노동자계급이 주재하는 노농동맹을 기초로 하는 인민민주주의독재, 즉 사실상의 프롤레타리아 독재는 강고하게 발전하였다는 것이다. 이와 관련하여 중국의 1954년헌법은 사회주의적 공유제로서 전인민적 소유와 근로대중에 의한 집단적 소유제 및 개인경영의 근로자에 의한 소유제, 자본가적 소유제 등 4가지가 있었다.¹¹³⁾

112) 한국비교경제학회 편, 上揭書, 597~598면.

113) 한편 이 시기에 중국경제의 구성요소로서는 국영경제, 근로대중에 의한 집단경제, 개인경영경제, 자본주의경제와 국가자본주의경제 등 5가지가 존재하였으나, 사회주의적 개조를 거치면서 소유제와 경제구성요소에 큰 변화가 나타났다는 것이다. 丘秉朔,

그러다가 변화를 거쳐 중국에서는 생산수단공유제로서 사회주의적 전인민적 소유제와 근로대중에 의한 사회주의적 집단적 소유제의 2가지가 사회주의적 공유제의 2가지 형태로서 중국의 사회주의경제제도의 기초를 이루고 있었다. 중국에서 이러한 전인민적 공유제는 사회주의의 경제적 기초의 지도적 힘이며, 현대화를 실현하기 위한 강력한 물질적 기초라고 하였다. 여기서, 근로대중에 의한 집단적 소유제는 국민경제에 있어서 중요한 지위를 차지하였으며, 이에 근로대중에 의한 집단적 소유제는 국민경제 전체의 발전과 국민생활의 개선에 중요한 역할을 수행하였다고 한다. 그런데 중국의 1975년 헌법과 1978년 헌법은 이 두 가지 소유제가 사회주의경제의 기초라고 하는 점에 관하여 명시적인 규정을 두지 않고 있었다. 이 규정은 1982년 헌법에서 비로소 명확하게 규정하였는데, 이를 보면 사회주의공유제에 의해서만 국가존재의 물질적 기초가 되기 때문에 국가는 무엇보다 사회주의적 공유제의 보장과 발전에 힘쓰지 않으면 안된다고 하였다. 이 점과 관련하여 중국의 1982년 헌법은 법률이 정하는 범위 내에서 도시와 농촌의 개인경영근로자 경제에 대하여 국가는 개인경영경제의 합법적인 권리 및 권익을 보호한다고 하였는데, 이것은 결국 사회주의적 공유제경제의 필요한 보완물이라고 설명하였다.¹¹⁴⁾

이어 중국의 1993년 헌법은 제6조에서 “중화인민공화국의 사회주의 경제제도의 기초는 생산자료를 사회주의 공유제인 전인민소유제와 근로대중의 집단소유제이다”라고 규정하였다. 전인민소유제와 근로대중의 집단소유제는 사회주의 공유제의 두 종류의 형식으로 중국 사회주의 경제제도의 기초로 되었고 중국에서 통치적 지위를 차지하고 있었다.

이후 1993년 헌법이 공포된 이래 중국에서 경제체제 개혁이 추진되는 가운데 사회주의 공유제 경제의 형식과 내용은 발전되었다. 그래서 중국에서는 전인민소유제·집단소유제를 제외하고, 전민소유제와 집체소유제가 연합하여 건립된 공유제 기업 내지 각 지구·부문·기업상호간의 투자 등 형식의 공유제 기업이 출현하게 되었다. 이러한 형식은 이후 점차 다양하게 발전되어 왔다.

이러한 경제환경의 변화에 따른 사회주의적 공유제의 변화는 중국경제의 틀을 변화하게 하였으며, 이에 따라 헌법도 그러한 현실변화를 반영하는 내

“北韓憲法上 財産所有制의 比較憲法的 考察 -특히 蘇聯·中共과의 比較를 中心으로-”, 「北韓法律行政論叢」, 제7집(고려대 법학연구소, 1988), 12면.

114) 董成美 編著, 西村幸次郎 譯, 「中國憲法概論」(東京: 成文堂, 1984), 98~99項.

용으로 개정되었다. 1999년 헌법은 제6조에서 중국의 사회주의경제제도의 기초는 생산수단의 사회주의공유제, 즉 전민소유제와 노동군중 집체소유제라는 원칙을 고수하면서도 중국이 사회주의초급단계에 있으며 공유제를 위주로 다양한 형태의 소유제경제를 함께 발전시키는 경제제도를 견지한다고 하는 규정으로 개정하여 사유제경제를 인정하는 헌법적 근거를 마련하였다. 이는 그간 중국의 경제개혁의 성과를 반영하는 것으로 중국경제가 사회주의공유제를 근간으로 하되 자본주의적 시장경제에 입각한 사유제경제의 발전의 틀을 형성한 것이라 할 수 있다.

다음에 사회주의적 공유제의 기본적인 형식으로 전민소유제와 노동군중집체소유제에 관하여 살펴본다.

(1) 全民所有制 經濟

사회주의적 전민소유제는 생산수단이 전체인민의 공유이며, 인민이 생산수단의 전체를 보유하고, 어떠한 개인 혹은 일부인이라도 소유자로 되거나 소유권을 보유하지 못한다는 것을 전제로 한다. 중국의 생산수단의 전민소유제는 일반적으로 국가 소유의 형식으로 나타나고, 이것은 사회주의 국가 내이며, 인민은 국가의 주인이고, 국가는 인민을 대표하기 때문에, 전민소유제는 국가소유제로 정의된다. 그래서 중국헌법은 “국유경제는 사회주의 전민소유제 경제”라고 규정해왔다. 중국의 국유경제는 그 건립시기를 3가지로 나누어 설명되고 있다.

첫째, 건국초기, 국가에서 2858개의 관료 자본주의 공업기업을 몰수하였고, 당시의 전국 자본주의 공업기업의 고정자본 총액의 80/100이 전민소유제 재산이었다.

둘째, 유상몰수의 방식으로 국가자본주의의 형식을 통하여 점진적으로 민족자본가 소유의 기업을 전민소유제 기업으로 개조하였다.

셋째, 건국 이전에 광대한 혁명 근거지에서 이미 세워진 국영 성질을 갖춘 기업이다.

이 세 가지는 인민정권으로 하여금 국가의 경제 명맥을 장악하도록 하였다. 동시에 국가는 국민경제 총생산으로부터 다량의 자금을 누적시켜 경제 건설에 투입하여 국유경제가 신속히 발전하도록 하였다고 한다.¹¹⁵⁾

115) 許崇德 著, 卞相弼 譯, 「中國憲法」(東玄出版社, 1996), 136면.

전민소유제의 국유경제는 전체 사회주의경제의 주도적인 역량이며, 전체 국민경제에 대한 발전과 집체소유제 경제에 대한 안정과 그에 따른 사회주의 방향으로의 발전의 보장 내지, 개체 경제 등 기타 경제성분이 사회주의에 봉사할 보장을 하는 결정적인 작용을 일으킨다.

중국에서 사회주의적 전민소유제는 인민민주주의독재의 사회주의국가가 인민전체를 대표하여 생산수단을 점유하는 소유제형태라고 한다. 중국의 1982년 헌법은 제9조에서 “광물자원, 하천, 산림, 초원, 未墾地 등 자연자원은 모두 국가적 소유, 즉 전인민적 소유에 속한다”라고 하고, 다만 “법률의 규정에 의하여 집단적 소유에 속하는 삼림, 산지, 미간지 등은 제외된다”고 규정하고 있었다. 그밖의 철도, 우편전신, 은행, 국영공장, 국영농장, 국영상업과 기타 국영기업사업체도 모두 전인민적 소유에 해당한다고 하였었다. 그러나 국가가 소유하는 일부 자원은 국가의 허가를 받아 일정한 범위를 집단경제조직으로 하거나 개인이 사용할 수 있다고 하고 있었다.

또한 1982년 헌법은 제7조에서 “국영경제는 사회주의 전인민적 소유제경제로서 국민경제의 주도적 역할이다. 국가는 국영경제의 강화와 발전을 보장한다”고 규정하고 있었다. 이는 중국에서 주장하는 국영경제가 사회주의경제의 기초로서 주도적 역할을 수행하고 국가경제가 당의 지시·통제하에 움직인다는 것을 의미하였다. 이러한 원칙하에서는 개인의 창조적 경제활동이나 능력의 발휘는 기대할 수 없는 것이었으며, 후에 변화를 모색하지 않으면 안 되는 상황에 이르게 되었다.

여하튼 이러한 경제적 기초하에서 기계적인 경제활동의 통제는 국영기업의 자주권에 대하여 제한을 가하는 것이었다. 그 제한의 하나는 국가의 통일적 지도에 복종하고 국가계획의 전면적 달성을 전제로 하는 것이었으며, 또 다른 제한의 하나는 법률의 정한 범위내에서의 자주권의 보장이었다. 다시 말해 이 두 가지 조건하에서 국영기업의 경영관리는 자주권을 가질 뿐이었으며 이 상황에서 경제활동의 적극성을 기대할 수 없었다.

그래서 중국헌법은 제7조에서 “국가는 국유경제를 공고히 하고 발전시킬 것을 보장한다”고 규정하고 있다. 전민소유제는 국유기업 외에도 지하자원·수맥·삼림·산·초원·황무지·간석지와 기타 모든 자연자원은 법률로서 규정된 집체소유의 일부분을 제외하고는 모두 국가 소유에 속하는 전인민소유이다. 도시의 토지도 국가가 소유한다. 농촌과 도시 교외의 토지도 법률의

규정에 의하여 국가가 소유자가 되며, 국가가 공공이익을 위해서 법에 의하여 수용된 토지도 모두 국가 소유의 재산이 된다.

여기서全民소유제 기업을 전체 인민이 경영한다는 것은 불가능한 것이어서 국가가 직접 경영하였다. 그러나 국가에서 직접 경영하는 데에 따른 부작용에 의해 중국경제는 활력을 상실하게 되는 결과를 빚고 말았다. 이에 중국에서는 소유권과 경영권의 분리가 이루어지게 되었으며, 기업의 자주경영과 자기의 손익을 부담하는 체제로의 변혁이 이루어지게 되었다. 이에 따라 중국에서 경제 체제의 개혁이 기업에 의해 주도되어 중국경제의 활로를 모색하게 되었다. 경제의 활성화를 위하여 소유권과 경영권의 분리를 실행하고, 국가에서 거시경제의 관리방식의 개혁을 빠르게 진행하며, 거시경제의 조절 체제가 점차로 완비되어, 사회 총공급과 총수요가 평형을 유지하고, 과학기술의 진보와 우수한 산업구조를 촉진시켜야 한다고 강조되었다. 그런 한편 중국은 결코全民소유제의 성질을 변화시키지는 못한다는 주장을 하고 있다.

(2) 勞動群衆 集體所有制 經濟

노동군중의 집체소유제는全民소유제에 비해 하위의 사회주의 공유제 형식에 해당한다. 이것의 특징은 생산자료를 각 집체 경제조직의 공공재산에 속하며, 사람과 사람간에 서로 합작하는 관계가 존재하지만, 노동자와 생산자료를 결합은 거의 집체조직의 범위 내에서만 한한다. 집체경제는 중국의 도시와 농촌에서 보편적으로 존재하고, 건국 후에 점차적으로 건립 발전되었다.

중국은 농촌에서 토지개혁이 완성된 후에, 당과 국가는 즉시 농민들을 합작화의 방향으로 유도하였다. 이른바 호조조·초급농업생산합작사·고급농업합작사 등의 형식을 통하여 1956년 기본적으로 농업에 대한 사회주의 개조를 완성시킴으로써 많은 소농경제를 사회주의 집체경제로 개조하였다. 동시에 중소도시의 개인수공업 또한 소유제의 사회주의 개조를 완성시켰다. 중국의 농업과 수공업에 대한 사회주의 개조의 성과는 팔목할 만하지만, 그러나 너무 급히 서두르는 나머지 업무의 조잡함을 면치 못했다. 특히 1958년 인민공사화운동에서 '좌경'의 정책을 추진하여 농촌경제 발전에 장애를 가져왔다. 1978년 당의 11기3중전회가 개최되고 난 후에야 일련의 새로운 정책이 제정되고, 농촌에서 각종 형식의 가정경영이 주가 된 농업생산 책임제가 시행되었고, 이로써 농민의 생산 적극성을 크게 움직여 광대한 농촌에는 활기

에 찬 기상이 나타나게 하였다. 당시의 집체경제 조직은 이미 여러 종류의 형식의 새 상황에 따라 발전되기 시작하였다.

이점에 있어서 중국헌법은 “농촌에서의 가정생산책임제가 主가 되는 책임제와 생산구매와 판매·신용·소비 등 각종 형식의 합작사 경제는 사회주의 노동군중의 집체소유제이다”라고 규정하였다. 또한 노동자의 개인이익을 보호하기 위하여 농민에게 일정한 자유를 주는 것과 관련하여 “농업집체 경제 조직에 참여한 노동자는 법률이 규정한 범위 내에서 자류지(농민에게 경작권만 인정된 적은 토지)·자류산과 가정부업을 경영할 권리가 있으며, 개인 소유의 가축을 사육할 권리도 있다”라고 규정하였다. 이 규정은 농민의 생산의욕을 향상시킴으로써 집체소유 경제의 우월성의 논거로 강조되었다.

노동군중에 의한 사회주의적 집체소유제는 생산수단을 한 집단경제단위안에서 근로대중이 공동으로 소유하는 소유제 형태를 의미하는 것이다. 공유제는 집단소유단위의 생산수단과 노동생산물은 모두 당해 집단의 근로자 전체가 소유하고 독립채산제하에서 손익책임을 지는 것이다.

이과 관련하여 중국의 1982년 헌법은 제8조에서 “농촌인민공사, 농업생산 협동조합 및 기타 생산, 구매, 판매, 신용, 소비 등 각종형태의 협동조합경제는 근로대중에 의한 사회주의적 집단소유제의 경제”라고 하고, “도시의 수공업, 공업, 건축업, 운수업, 상업, 서비스업 등의 각종 형태의 협동조합경제는 모든 사회주의의 근로대중에 의한 집단적 소유제경제”라고 규정하고 있었다. 이는 1975년 헌법과 1978년 헌법이 농촌인민공사라고 하는 한 가지 형태로만 집단적 소유제를 규정한 것에 비해 다소 유연한 다양한 형태의 소유제를 새로이 규정한 것이었다.

이 시기에 중국에서 집단적 소유제는 국민경제에서 중요한 지위에 있고 이의 발전은 인민민주주의독재의 강화에 중대한 역할을 한다고 강조되었다. 집단적 소유제의 협동조합경제는 농업에서 지배적 지위를 차지하고, 이의 강화와 발전은 국민경제발전에 필수적이며 공업발전에서 대량의 식량, 원료, 노동력, 자금 및 넓은 시장을 제공하게 되고 도시와 농촌인민에게 많은 생산수단을 제공하게 된다고 설명하였다. 이렇듯 농촌에서 근로인민에 의한 집단적 소유제의 협동조합경제의 발전이 기대되고 중요한 경제형태로 강조되었다.

한편 도시에서의 집단적 소유제경제의 경우도 중국의 사회주의건설의 불가결한 원동력이라고 하였다. 사실 도시에서도 국영경제가 모두를 지배하기

란 불가능한 것이었다. 따라서 상업, 서비스업, 공업, 건축업, 운수업 등의 부분은 집단적 소유제의 협동조합경제로의 발전을 기대하였으며 현실적으로도 적합한 것으로 판단되었다. 그 이유는 현지실정에 맞추어 재료를 구입하고, 생산과 판매가 가능할 뿐만 아니라 설비와 기술인력을 이용할 수 있기 때문이었다. 또한 국가자금을 사용하지 않음으로써 국가부담을 경감하고, 취업인구를 확대하고, 지방재정수입을 확대하는 등의 많은 이점이 있기 때문이었다. 더욱이 실제면에서는 그 성과가 미미하여 중국의 도농간의 인민생활은 나아지지 않고 오히려 낙후되는 결과를 빚었었다. 그러나 당시 중국 당국은 도시와 농촌의 인민생활에서 충분한 물적 공급과 대공업에의 보조, 수출, 외국원조 등 커다란 역할을 수행하였다고 주장한 데에 비해 인민생활은 빈곤을 헤어나지 못하였다.

이러한 실상에도 불구하고 중국의 1982년 헌법은 제8조 후단에서 “국가는 도시와 농촌의 집단경제조직의 합법적인 권리와 이익을 보호하고, 집단경제의 발전을 장려하며 지도하고 원조한다”고 규정하고 있었다. 또한 이제까지의 집단적 경제발전의 실천적 경험을 총괄하였다고 하여 제17조 전단에서 “집단경제조직은 국가계획을 지침으로 하여, 관계법률의 준수를 전제로 독자적 경제활동에 종사할 수 있는 자주권을 갖는다”라고 규정하고 있었다. 여기서의 자주권에 관하여 중국에서는 전술한 국영경제와 집단경제의 자주권과는 다르며, 집단경제의 자주권이 더욱 크다고 강조하였다.¹¹⁶⁾

이런 의미의 자주권규정은 국가계획의 달성을 전제로 하여 해당 법률의 범위안에서 더욱 생산력을 확대하려는 데에 목적이 있는 것이었다. 여기서의 국가계획의 달성이란 인민을 강제 노동시키는 전제하의 법률구성을 의미하는 것이며, 개인의 인격존중 내지 창의력발휘와는 거리가 먼 것이었다.¹¹⁷⁾

그리고 1993년 헌법은 제8조 2항에서 “도시의 수공업·공업·건축업·운수업·상업·서비스업 등 각종 형식의 합작경제도 사회주의 노동군중의 집체소유제 경제이다”라고 하여 동시에 도시의 합작경제를 구체적으로 규정하였다. 도시의 합작사경제의 각종 형식을 구체적으로 규정한 것은, 이전의 헌법들과 다른 특징이다. 도시의 합작경제가 제공한 상품과 서비스는 주민의 경제생활에서 필요 불가결한 부분이며, 그 중 많은 종류의 생산품은 국가의

116) 上揭書, 102~105면.

117) 丘秉朔, 前揭論文, 15면.

자금누적과 의화획득에 대하여 작용을 한다. 현재 합작경제가 큰 발전을 하고 있고, 특히 농촌과 소도시의 기업이 대단한 발전을 함에 따라, 많은 지방의 총생산 중에서 농촌과 소도시의 생산량이 반이상을 차지하여, 그들이 경제생활 중에서의 차지하는 위치는 점차 커지고 있다.

중국 농촌과 도시의 집체소유제 경제는 사회주의건설을 위하여 대량의 양식·원료·자금과 종류가 많은 기타 상품을 제공한 극히 중요한 경제형식이다. 그래서 중국헌법은 제8조 3항에서 “국가는 도시·농촌의 집체경제조직의 합법적 권리와 이익을 보호하고 집체경제의 발전을 장려·지도·지원한다”는 규정을 두었는데, 이는 국가에서 집체경제가 채택한 장기적 기본정책을 구현한 것이라 할 수 있다.

이와 관련하여 1999년 헌법은 제8조에서 “농촌집체경제 조직은 가정도급 경영을 기초로 하여 결합과 분담의 이중경영체제를 실시한다”고 하여 1993년 헌법상 농촌의 가정연합생산도급 위주의 책임제의 형태를 수정하였다. 여기서도 중국의 경제적 기초의 변화를 엿볼 수 있는 것으로 집체경제부문의 효율성과 탄력성을 반영하고 있음을 알 수 있다.

2. 社會主義 共有制經濟의 補充(社會主義市場經濟로의 發展)

중국의 경제제도는 사회주의 공유제경제가 주체인, 전민소유제 경제와 집체소유제경제가 주요한 경제형식이지만, 이 두 형식으로 전체 사회 경제생활을 움직일 수 없기 때문에 다양한 경제형식의 보충이 불가피하게 되었다. 특히 중국에서 주장하는 사회주의 초급단계에서는 많은 종류의 경제형식의 존재를 필요로 한다. 당연히 이것과 건국 초기 사회주의 공유제가 아직 절대적인 지위를 차지하지 못한 상태 하에서 여러 종류의 성분이 병존하는 경제구조와는 구별되어야 한다.

이 점에 있어 중국의 1993년 헌법은 제11조에서 개체경제는 사회주의공유제경제의 보충이라고 규정한 데에서 나아가 1999년 헌법은 제11조에서 “개체경제와 사영경제 등 비공유경제는 사회주의 시장경제의 중요한 구성부분”이라고 규정하여 중국에서 개체경제와 사영경제의 내용과 범위를 보다 명확하게 규정함으로써 사유제경제의 인정범위를 보다 확대하는 조치를 취하였다.

(1) 勞動者의 個體所有制 經濟

중국에서 개체경제는 개인노동, 개인점유이며 타인의 경제형식을 침해하지 않는다고 한다. 개체경제는 고대 이래로 존재해 왔지만, 종래 통치적 지위를 차지하지는 못했으며, 다른 사회 안에서 다른 생산방식의 영향을 받아왔다. 중국의 사회주의 경제제도하에서, 개체경제는 사회주의 공유제에 의존하였고, 오직 국가의 행정관리가 강화되어, 그 발전을 위해 지도·감독·지원했기 때문에 자본주의로 분화되는 것이 불가능하였다. 과거 소유제의 사회주의 개조를 실행할 때, 우리들은 생산력 발전의 실제수준을 무시하고 개체경제에 대해 심한 제한을 가해 생산력 발전에 영향을 끼치게까지 하였다. 공유제 경제는 개체경제 활동의 범위를 완전히 대신할 수 없으며, 군중생활에 편리를 주기 때문에 도시 혹은 농촌을 막론하고 개체경제를 필요로 하게 되었다.

그래서 중국의 1975년 헌법과 1978년 헌법은 개인경영경제와 사회주의적 공유제경제를 한 조문에 규정하고 있었다. 그러나 개인경영경제가 자본주의 경제의 잔재로 여겨진 상황에서 점차 사회주의집단화로 이행되어야 한다고 강조되었다. 이에 중국의 1982년 헌법은 제11조에서 “법률에 정한 범위 내에서 도시와 농촌근로자의 개인경영경제는 사회주의적 공유제경제의 보완”이라고 하고, “국가는 개인경영경제의 합법적인 권리와 이익을 보호”한다고 하고, “국가는 행정관리를 통하여 개인경제를 지도하고, 원조하며 감독한다”고 명시하였다. 이 규정은 사회주의공유제경영경제의 경로를 통해서 볼 때 개인의 능력이나 창의력에 의한 노력의 필요에서 불가피하게 인정된 것임을 알 수 있다.

이러한 헌법규정을 통해 국가는 도시·농촌근로자가 타인을 착취하지 않는 범위내에서 개인노동에 종사하는 것을 인정한 것이며, 이는 헌법과 법률에 의해 보호된다는 것을 의미하는 것이었다. 사실 개인경영근로자경제는 생산을 촉진하고 시장을 활성화하며 경제를 생동시키는 역할을 통해 취업도 증대시킨다는 점을 감안하여 국가는 행정관리감독과 지도·원조를 통해, 다시 말해 사회주의경제에 자본주의적 요소를 가미함으로써 국가전체의 이익을 가져온다는 점을 지적한 것이라 할 수 있다.¹¹⁸⁾

118) 董成美, 前掲書, 105~106면.

그리고 개체경제가 존재하여 발전하면, 넓은 취업의 길이 있어 유희 노동력을 소화시킬 수 있고, 공유제기업의 경영관리와 복무태도의 개선을 촉진하고 시장을 활성화시키며 정보의 개척에 유리하고, 많은 상품은 국가의 외화 획득과 자금적립에 도움을 주었다.

이에 중국의 1993년 헌법은 제11조에서 “법률에서 규정한 범위 내에서 도시와 농촌노동자의 개체경제는 사회주의 공유제경제의 보충”이라고 규정하게 되었다. 이것은 개체경제의 작용과 지위를 긍정한 것이었으며, 추후 중국 경제의 발전에 상응하여 1999년 헌법은 이를 다시 개정하여 중국에서의 비공유제경제의 부분의 하나인 개체경제를 사회주의시장경제의 중요 구성부분이라고 규정하게 되었다.

(2) 私營經濟

중국에서 사영경제는 경제개혁·개방의 실행 과정에서 새로운 경제 요구에 적응되어야 하는 필요성에 의해 비로소 발전하기 시작하였다. 사영경제는 고용 노동관계의 경제성분이 내포되어 있다. 그러나 사회주의 조건하에서는 사영경제는 상위의 위치에 있는 공유제경제와 서로 연결되어 공유제경제에 영향을 주어 왔다. 중국의 경제개혁의 과정 속에서 나타나듯이, 사영경제의 어느 정도의 발전은 생산촉진·시장활성화·취업확대에 유리하며, 더욱 좋은 것은 인민의 다방면의 생활 수요를 충족시키는 데 기여하였다. 그래서 당의 13차 대회의 문건에서 사영경제는 “공유제경제의 필요하고 유익한 보충”이라고 하였다. 그리고 전술하였듯이 1988년 헌법은 제11조에서 “국가는 사영경제를 법률규정의 범위 내에서의 존재와 발전을 허락하고, 사영경제는 사회주의 공유제경제의 보충이 된다”는 규정을 두었다.

이에 의해 그간 중국에서 사영경제가全民적 소유경제와 집단적 소유경제에 종속되어 사회주의경제의 보충물에 불과한 것으로 다루어짐으로써 가졌던 경제활성화의 한계를 극복할 수 있게 되었다. 이로써 중국에서 사영경제는 보다 진일보하는 계기를 마련하게 되었다.

이에 따라 중국의 사영경제는 새로운 발전의 계기를 맞이하였으며, 중국의 사회주의 초급단계의 소유제 구조는 응당 공유제가 주체가 되고, 동시에 사영경제가 포함된 기타 경제발전을 장려하게 되었다. 헌법규정의 실시를 관철하기 위해, 사영경제의 합법적 이익을 보호하고 아울러 그들에 대한 지도·

감독과 관리를 강화하고, 국가에서 유관된 정책과 법률의 신속한 제정을 필요로 하게 되었다. 결국 중국에서 사영경제의 활성화는 중국경제발전의 중추가 되어 소기의 성과를 달성하게 되는 견인차가 되었다.

(3) 外國의 投資擴大

중국의 경제개혁과 발전에 있어 중요 요소로서 이른바 경제특구정책에 의한 대외경제의 개방정책을 들 수 있다. 그래서 중국은 경제개방의 헌법적 근거를 마련하게 되었으며, 1982년 헌법은 제18조에서 중국은 “외국의 기업과 기타 경제조직 혹은 개인이 중화인민공화국 법률의 규정에 따라 중국에서 투자하고, 중국의 기업 혹은 기타 경제 조직과의 각종 형식의 경제합작을 맺는 것을 허용한다”는 규정을 신설하였다. 이른바 중외합작기업·중외합작기업과 외자기업은 중국의 주권과 경제독립에 해를 끼치지 않는 전제하에서, 중국정부의 승인을 얻어 창설할 수 있게 되었다.

중국에 대한 외자기업들은 중국의 외자흡입에 유리하며 자금부족을 보완하며, 장비와 기술과 과학적 관리방법의 도입에 도움을 주고 기술인재와 관리간부들을 육성하여 생산능력을 향상시킴으로써 중국경제발전의 중요한 동력이 될 수 있었다. 중외합자·중외합작과 외자기업은 사회주의공유제 경제를 보완하고, 계속하여 그 발전을 장려받았으며, 그들의 합법적 권리와 이익은 중국의 법적 보호를 받게 됨으로써 중국내 투자를 확대하게 되었다. 이들 기업의 경제활동의 법적 보장은 결과적으로 중국경제의 활력소가 되었고, 비약적인 경제발전을 가능하게 하였다. 이러한 서방의 자본과 기술의 도입은 중국의 경제적 기초와 내용을 변화시키는 중요한 동인이 되었다.

3. 分配方式의 多樣化(個人所有權 및 相續權의 擴大)

사회주의 하에서 분배는 생산관계의 중요한 구성부분이며, 소비품의 분배 방법으로부터 사람들의 생산과정 중의 상호관계를 나타낸 것이다. 중국헌법상 “사회주의 공유제는 사람이 사람을 착취하는 제도를 소멸하고, 각기 능력에 따라 일하고 노동의 양과 질에 따라 분배받는 원칙을 실행한다”는 규정은 사회주의 헌법과 자본주의헌법이 근본적인 차이를 나타내는 것의 하나이다. 그것은 사회주의공유제의 건립을 확인하였고, 따라서 착취제도하에 노동하지

않고 대가가 있는 자와 노동을 하고도 대가가 없는 자 간의 불평등관계를 부정하는 것이다. 이 원칙은 사람들이 개인 소비품에 대한 취득과 노동 내지 사회에 대한 공헌을 연결한 것이다. 동시에 이 원칙은 국가·집체·개인의 이익을 정확히 결합한 것으로, 노동에 따른 분배가 반드시 노동자의 적극성의 발휘를 격려할 수 있기 때문이다. 이렇게 국가와 집체의 부가 증가하고 국력도 증강되면, 노동자의 물질문화와 생활수준도 향상된다고 주장되었다.¹¹⁹⁾

그러나 사회주의 초급단계에서 노동에 따른 분배는 오직 통치적 지위를 차지하는 공유제경제 내부의 분배원칙으로 변화되었다. 중국에서 개관적으로 다양한 경제제도의 존재는 종류의 분배작용을 인정하게 하였다. 노동에 따른 분배를 제외하고도, 이를테면 개체노동자의 직접노동수입, 채권자의 이자수입, 주식배당, 은행예금에 따른 이자수입, 기업경영자의 경영수입 내지 사영기업과 외자기업의 이윤 등을 들 수 있다.

위에서 예를 든 비노동수입은 합법적이며, 모두 법률의 보호를 받는다. 사회주의 초급단계에서 존재하는 여러 종류의 경제성분과 경제형식이 존재하여서, 분배방식 또한 단일화시키는 것이 불가능하다.¹²⁰⁾ 또한 국가는 국민의 합법적인 수입·저축·가옥과 기타 합법적인 재산의 소유권을 보호하고, 아울러 법에 의한 국민의 소유재산의 상속권도 보호해야 한다. 이는 개인의 재산소유의 범위와 대상을 확대시키는 결과를 가져왔다.

이를 보면, 중국에서 개인적 재산권은 생산소유수단과 생활수단소유권이 포함되었다. 중국의 1988년 헌법은 제13조에서 “국가는 국민의 합법적인 수입,¹²¹⁾ 저축, 가옥, 기타 합법적인 재산¹²²⁾의 소유권을 보호한다”고 규정하

119) 許崇德, 前掲書, 141면.

120) 이에 대해 중국은 노동에 따른 분배가 주체가 되고, 기타 분배방식이 보충이 되는 원칙을 반드시 견지하여야 한다고 강조한다. 즉, 국가에서 수입과 분배 정책을 제정하는 기본적 지도사상은, 효율성 향상을 촉진시키는 전제하에서 사회공평을 구현시키는 것이다. 평균주의는 노동자의 적극성을 움직이지 못하며, 다른 한편으로는 수입과 분배의 차가 너무 크고, 특히 비노동으로 조성된 수입과 분배가 현저하기 때문에 노동자의 적극성을 자극시키기에는 불리하다. 때문에 절대적 평균주의를 반드시 반대하고, 점차적으로 노동에 따른 분배를 강화하여 노동에 따른 치부를 격려하고, 각종 수입의 차를 적당히 조절하여 수입이 너무 과분한 것을 방지하여야 한다고 한다. 上掲書, 142면.

121) 이는 국민이 국가의 법률이나 정책의 규정에 따라 취득한 경제적 수입인 화폐와 현물을 의미하며, 근로수입 즉, 임금, 노동점수, 원고료, 장학금 등과 비근로수입(노동에

였다. 과거 중국의 사회주의적 조건하에서 공민이 향유하는 개인적 생활수단에는 다음과 같은 특징을 들 수 있다.¹²³⁾ 즉, 사회주의적 공유제에서 유래, 공민의 개인적 생활수단획득의 근본방법은 노동, 공민의 생활수단획득 원칙은 노동에 대한 응분의 분배, 공민의 생활수단보유는 소비 사용목적, 공민의 개인재산의 객체는 생활수단 등이다.¹²⁴⁾

또한 중국헌법은 제8조 중단에서 “법률이 규정하는 범위내에서 자류지, 자류산을 경영하고 가정부업과 가축사육을 할 수 있다”고 규정하였다. 이는 집단경영조직에 참여하는 농민의 가정부업에 대해서도 국가의 보호를 규정한 것이다. 가정부업재산은 그 성질상 개인적 재산의 범주에 속하는 것이지만 다음과 같은 특징을 가지고 있는 것으로 지적되었다.¹²⁵⁾ 즉, 가정부업재산 소유권의 주체는 공사원의 가정이므로 가정부업재산은 일종의 공유재산이며, 법인의 재산과도 다르고 공민의 개인적 재산과도 다르다는 점, 가정부업재산의 범위는 생활수단에 한하지 않고 일부는 생산수단이며, 생산물은 시장에서 교환할 수 있다는 점,¹²⁶⁾ 가정부업은 집단경제를 보충하는 것으로 이용되고 있다는 점 등 이다. 이에 가정부업도 국가가 관리를 강화함으로써 기본적으로 자본주의의 개입 내지 발전의 가능성을 봉쇄하고 있었다. 여기서 국가관리라고 하는 것은 국가에 의해 관리되고, 자본주의의 요소를 제거하기 위한 것이었다.

한편 중국의 1988년 헌법은 제13조 후단에서 국가도 법률의 규정에 의하여 공민의 사유재산의 상속권을 보호한다고 규정하였다. 여기서 상속이라 함은 재산상속, 즉 공민이 사망 또는 법에 의한 사망선고후 법정절차에 따라 피상속인의 유산을 상속인에게 이전하는 것을 말하는데, 상속인은 법에 의하여 유산을 취득할 권리, 즉 상속권을 가진다. 유산의 범위는 생전의 개인의 합법적 재산과 채권·채무를 포함한다.

의하지 않는 합법적 수입, 예컨대 은행예금의 이자·증여·상속 등)을 의미한다.

122) 이는 법률이 허용하는 범위내에서 공민개인이 갖는 것을 말한다. 공민개인이 물질적·문화적 생활을 하는데 필요한 가정용품, 가전품, 오락품, 자가용교통수단 등 생활수단에 속하는 일체의 물품과 생활수단 이외의 소량의 생산수단을 포함한다.

123) 董成美, 前掲書, 124~125면.

124) 중국의 개인적 소유권에 관한 詳論은 西村幸次郎, “中國公民の個人的所有權”, 「比較法學」, 제18권 1호(東京:早稻田大學校比較法研究所, 1984), 1~22項.

125) 董成美, 前掲書, 106~107면, 125~126면.

126) 제품의 예로는 가정재봉, 자수, 목기가공 등이다. 공사원의 가정에 있는 재봉기, 기타 도구는 생산수단의 성질에 속하는 것으로 분류되었다.

4. 生産發展의 目的과 手段

중국은 사회주의 생산의 목적에 관하여 헌법에 규정하고 있다. 중국헌법은 제14조 3항에서 “생산발전의 기초 위에서 인민의 물질생활과 문화생활을 개선한다”고 규정하고 있다. 이 규정을 두고 중국은 사회주의제도의 우수성을 나타낸 것이라고 한다.¹²⁷⁾ 그러면서 중국이 아직도 사회주의 초급단계에 처해 있고, 한편 이미 사회주의 현대화의 단계를 실현한 곳도 있다는 점에서 현 단계의 주요한 사회모순은 인민들의 날마다 증가하는 물질문화의 수요와 낙후된 사회생산력간의 모순을 지적하고 있다.

그래서 상품경제가 크게 발전하고 노동생산물이 향상되어야 하며, 공업·농업·국방과 과학기술의 현대화는 상당한 장시간 내에 점차적으로 실현해야 하는 중심임무라고 설명하였다. 그러면서 과거 소유제의 사회주의 개조가 기본적으로 완성된 후에 계급투쟁을 주임무로 강조한 것은 오류였음을 인정하고 있다. 또한 오직 축적과 확대 재생산을 강조하고, 인민생활의 개선을 무시한 것도 잘못된 것임을 시인하였다. 실제로 경제개혁을 추진하면서 개혁 초기에 발생하기 쉬운 소비의 증가가 생산의 증가를 지속적으로 초과하는 상황으로 경제의 안정에 영향을 끼쳤고, 경제발전의 후퇴를 가져와서 인민의 실제생활 수준이 낮아졌다는 점을 분석하였다. 그래서 소비의 팽창은 반드시 전체 국민경제의 활력을 상실하게 된다는 점에서 중국은 반드시 장기간 노력·근검절약하는 방침을 견지해야 한다는 점을 강조하였다.¹²⁸⁾

또한 중국은 사회주의국가로서 사회생산의 목적이 당연히 인민 생활수준의 향상에 있으므로 중국은 인민의 물질문화생활의 개선을 중시해야 한다는 점이 강조되어 왔다. 그러나 이러한 개선도 실제적 상황을 고려하여야 하며, 생산발전의 기초 위에서 시행되어야 한다는 점이 강조되었다. 따라서 중국의 인민생활수준의 향상의 속도는 생산발전의 속도를 초과할 수 없으며, 이것은 인민의 장기적 이익에서 출발한다고 강조되었다. 이에 의해 중국의 경제개혁의 이론적 모델을 앞서 언급한 바와 같은 사회주의초급단계론으로 설명하는 것이다.

127) 許崇德, 前掲書, 142면.

128) 上掲書, 143면.

한편 중국 경제건설의 총체적인 계획에 의하면, 1981년에서 본 세기말까지 전국 공·농업의 년총생산액이 4배의 증가로 중류의 생활수준에 도달하고, 일인당 국민소득은 800~1000\$에 이를 것이다. 다시 30~50년의 시간이 지나면 총생산량은 4배로 증가하여, 세계에서 중진국 수준에 도달하고, 그때 중국의 국력은 강대해질 것이라고 전망하였다.¹²⁹⁾ 이 때를 위해 중국은 생산 발전에 진력하여야 한다고 하였다. 그러나 사회주의 생산의 발전은 노동자 인원수의 증가나 노동시간의 연장 등 확대생산 중의 노동투입 총량에만 의지할 수 없고, 주요한 것은 노동생산률과 경제효율의 향상으로 실현되어야 한다.

이와 관련하여 중국헌법은 생산발전의 수단에 대하여 구체적인 규정을 두고 있다. 즉, 제14조에서 "국가는 노동자의 적극성과 기술수준의 향상을 통해서 선진과학기술을 확대시키고, 경제관리 체제와 기업경영 관리제도를 완성하고, 각종 형식의 사회주의 책임제를 실시하여 끊임없이 노동생산성과 경제효율을 높이고 사회생산력을 높인다"고 하고, 이어 "국가는 절약을 장려하고 낭비를 반대한다"고 규정하고 있다. 이러한 규정들은 생산발전의 수단과 관련하여 중요하게 취급되며, 경제개혁에 중요한 헌법의 근거를 제공하여 준다. 아울러 중국헌법은 '경제관리체제와 기업경영관리제도의 완성과 관련하여 제16조와 제17조에서 기업의 자주경영권에 대해 규정하고 있다. 이는 중국의 사회주의시장경제의 발전을 보장하는 수단으로 규정된 것이라 할 수 있다.

129) 중국의 경제발전지표는 鄧小平이 경제개혁을 추진하는 초기에 제시되었다. 「鄧小平同志重要談話」(1987. 2~7), 24~25면; 金永文·徐輔根, 前掲書, 190~191면.

第 4 章 北韓憲法과 中國憲法의 經濟條項의 比較

현시점의 경제조항에 비추어 본 북한과 중국의 경제개혁의 범위와 내용은 현격한 차이를 보이고 있다. 중국헌법상 경제조항의 변천내용과 관련하여 북한헌법의 경제조항의 내용을 살펴보면, 북한경제의 변화내용이 중국의 그것과 유사점을 찾아볼 수 있는 부분이 많다. 특히 중국의 1980년대초부터의 경제개혁의 모델이 현대의 북한경제의 개혁모델과 흡사함을 엿볼 수 있다. 이에 북한헌법과 중국헌법상 경제조항을 비교함으로써 그 상관관계를 논구해본다.

第 1 節 中國憲法上 經濟條項의 北韓憲法에 주는 示唆點

앞서 살펴보았듯이 중국은 경제개혁의 추진을 법적으로 뒷받침하는 조치를 취하여 왔다. 즉, 鄧小平의 개혁정책에 대한 이론적 틀과 그 세부적 사항들을 헌법에 명문화하여 이를 뒷받침하고 점진적인 경제개혁을 이루면서 오늘에 이르고 있다. 이러한 경제부분에서 중국헌법의 변화는 바로 중국의 경제개혁의 모습을 담고 있다고 할 수 있다. 이같은 중국의 경제개혁과 이에 상응한 헌법개정 내용은 북한이 경제난을 극복하기 위한 대안을 마련하는데 하나의 모델로서의 충분한 가치를 지닌다고 할 것이다.

물론 북한의 경제발전의 모델이 반드시 중국식의 발전모형을 답습하리라는 가정은 확실하지 않다. 그러나 사회주의이념하의 북한과 중국의 관계, 즉 중국이 북한에 미치는 정치·경제적 면을 고려할 때 중국의 경제개혁과 그 발전모형은 상당부분 북한에서 검토할 사안이 많을 것이다. 이에 여기서는 중국과 북한의 헌법을 중심으로 경제개혁 측면에서 양자의 관계를 비교해본다.

먼저 중국과 북한의 경제측면에서의 현실을 고려할 때 현격한 차이를 발견할 수 있다. 이에 양자의 차이점을 살펴본다.

첫째, 중국은 이미 1980년대부터 경제개혁의 기치 아래 경제발전의 새로운 이념적 기틀을 세우고 사회주의경제체제의 변혁을 시도하였으나 북한은 여전히 사회주의경제원리에 입각한 민족자립경제원칙을 강조함으로써 여전히 구태에서 벗어나지 못하고 있다.

둘째, 중국은 경제개혁의 이론과 이념으로서 鄧小平이론을 확립하였으며, 여기에서 사회주의초급단계론, 사회주의시장경제론 등을 제창하여 중국특색의 경제발전논리를 정립하였다. 이에 비해 북한은 중국에서와 같은 경제개혁의 논리를 뒷받침하는 이론이 없다. 단지 주체사상에 입각한 주체경제의 논리를 내세우고 있는데, 이는 기존의 사회주의경제원리에 입각한 것으로 뚜렷한 특징을 찾기 어렵다. 중국은 그러한 이론에 의해 자본주의의 도입을 정당화하고 있지만, 북한은 아직 자본주의의 도입을 부정하고 있다.

셋째, 중국헌법상 경제조항은 사유제를 보장하는 조항으로 발전되어 중국이 사회주의경제체제의 모순을 해소하는 대안을 명확하게 보여주고 있다. 그러나 북한의 경우는 여전히 사회주의적 소유제원칙을 고수하고 있어 경제발전의 활성화를 위한 조치가 마련되어 있지 않다.

다음 북한헌법상 경제조항이 세부적인 면에서 중국헌법상 그것과 많은 차이를 보이고 있지만, 전체적인 차원에서 양자의 유사점을 찾아볼 수 있는 부분이 있다.

첫째, 북한과 중국은 정치체제면에서 사회주의를 여전히 표방하고 있지만, 기존의 마르크스-레닌주의의 이념에서 탈피하고 있다. 중국은 鄧小平이론을 국가지도이념으로 공식화하였으며, 북한의 경우 주체사상을 국가지도이념으로 내세우고 있다.

둘째, 북한은 중국에서처럼 경제면에서의 실용주의노선이 진전된 것은 아니지만, 경제면에서의 실리를 추구하는 정책적 전환을 위한 법적 근거를 마련하고 있다. 전술하였듯이 북한헌법에서 원가·가격·수익성과 같은 용어를 사용한 것(제33조)은 부분적이거나 자본주의의 경제원리를 도입하려는 의도를 보인 것이라 할 수 있다.

셋째, 북한의 1998년 헌법의 경제조항의 변화내용은 중국헌법상 1982년 헌법상 경제개혁의 초기변화와 연관성을 찾아볼 수 있다. 북한헌법에서 소유제의 개편, 즉 국가소유의 대상과 범위를 좁히는 대신 사회·협동단체와 개인의 소유의 범위와 대상을 확대한 것은 북한이 경제상황의 현실변화를 반영한 것이고, 북한의 경제개혁의 방향을 가리키는 것이라 할 수 있다.

넷째, 대외경제개방을 통하여 경제난을 해결하고자 하는 노력은 북한이 중국의 선례를 답습하고 있음을 알 수 있다. 북한의 1992년 헌법상 외국법인과 외국인의 기업합영과 합작에 의한 투자장려와 합법적 이익의 법적 보장

과 1998년 헌법상 특수경제지대에서의 다양한 기업창설·운영의 장려에 관한 헌법적 근거마련은 중국의 1982년 헌법에서 신설된 조항과 유사한 것이다. 이를 통해 북한도 중국에서와 같이 외국의 자본과 기술의 유치를 통해 경제발전의 활로를 모색하려는 의도를 엿볼 수 있다.

이런 면에서 북한헌법상 경제조항에서 중국의 경제개혁의 초기 진로를 찾아볼 수 있다. 이는 결국 북한이 중국식의 경제개혁을 통한 경제활로를 개척하고자 하는 정책적 의지를 엿볼 수 있는 부분이다.

第2節 北韓의 所有制度的 變化可能性

북한의 1998년 헌법은 경제조항에서 소유제도에 관한 개편, 즉 생산수단의 소유주체, 국가소유권의 전속적 대상, 개인소유권의 범위 등에 관한 개정은 두드러진 특징이다. 이러한 변화는 북한의 대외경제개방과 관련하여 적잖은 변화를 예상하게 한다. 여기서는 북한의 1992년 헌법과 민법상 소유제도의 내용과의 비교를 통하여 북한의 소유제도의 변화가능성을 검토하되, 중국의 경제조항의 변화의 사례에 비추어 논급해본다.

I. 北韓의 憲法과 民法上 所有制度的 變化

1. 生産手段의 所有主體

북한의 1992년 헌법은 제20조에서 북한에서 생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다고 규정하고 있었다. 1998년 헌법은 생산수단의 소유주체로서 사회단체를 추가하여 이를 국가와 사회협동단체만이 소유한다고 개정하였다. 생산수단의 소유주체로서의 사회·협동단체에 관하여는 후술한다.

2. 國家所有權의 對象

국가소유권은 사회주의사회에 있어서의 세 가지 소유권 중 가장 중요한 권리이다. 국가소유는 전인민적 소유로서(헌법 제21조 제1항, 민법 제44조 제1항), 전국가적 범위에 미친다. 북한법상 국가소유권의 대상에는 제한이

없으나(헌법 제21조 제2항, 민법 제45조 제1항), 일정한 재산은 국가만이 소유할 수 있다. 즉, 1992년 헌법은 제21조 3항에서 나라의 모든 자연부원, 중요공장과 기업소, 항만, 교통운수와 체신기관을 국가소유권의 전속적 대상으로 규정하고 있었다. 이에 비해 1998년 헌법은 제21조 제3항에서 나라의 모든 자연부원, 철도·항공운수·체신기관과 중요 공장, 기업소, 항만, 은행으로 개정하였다. 이와 관련하여 북한민법은 제45조 2항에서 세분하여 ①지하자원·산림자원·수산자원을 비롯한 나라의 모든 자연부원(1호), ②중공업·경공업·수산업·임업을 비롯한 인민경제 여러 부문의 중요 공장·기업소와 농기계작업소·관개관리소 같은 농촌경리부문에 복무하는 기업소, 수매양정·도시경영·중요 상업 및 출판인쇄기업소(2호), ③항만, 은행, 교통운수 및 체신·방송기관(3호), ④각급 학교 및 중요문화보전시설(제4호) 등을 국가소유권의 전속적 대상으로 규정하고 있다.¹³⁰⁾

위에서 언급하였듯이 북한은 1998년 헌법에 의해 국가소유권의 범위를 달리 정하고 있다. 즉, 국가소유권의 중 교통운수기관을 철도·항공운수기관으로 구체화하였다. 이를 그대로 이해하면, 운수기관 중 육상이나 해상운송기관 등은 국가소유권의 전속적 대상에서 제외되고 사회·협동단체도 소유할 수 있는 것이라 볼 수 있다. 다시 말해 사회·협동단체가 육상이나 해상운송기관을 경영·운영할 수 있게 된 것이다.¹³¹⁾ 국가소유권의 전속적 대상에 관한 1998년 헌법상 규정이 문면 그대로 타당한가의 여부는 북한에서의 실제와 관련하여 판단하여야 할 것이다. 이 규정만으로는 1998년 헌법개정에 의해 버스·화물차 등의 육상운송수단¹³²⁾이나 화물선·여객선 등의 해상운송수단과 같은 생산수단을 사회·협동단체도 소유할 수 있도록 하려는 데 있는지 또는 항공·철도운수기관을 제외한 그 밖의 운수기관을 사회·협동단체도 소유·경영할 수 있게 하려는 지에 대한 의도가 명확하게 드러나 있지 않다는 지적이 있다.¹³³⁾

130) 이 내용은 북한의 「민사법사전」에서도 확인되는데, 이 사전에서는 '교통운수기관'을 '철도운수기관'이라고 표현하고 있다. 「민사법사전」(평양: 사회안전부출판사, 1997), 69-70면.

131) 다만, 사회주의경제체제하에서의 운송기관은 주요 생산수단에 해당하므로 개인은 여전히 이를 소유할 수 없다.

132) 북한에서 승용차는 개인소유권의 대상에 속함(북한민법 제59조).

133) ·申榮鎭, "98年 憲法改正에 따른 北韓所有制度의 變化可能性", 「北韓法研究」, 제 2호(北韓法研究會, 1998), 61면.

3. 社會·協同團體 所有權의 擴大

(1) 社會·協同團體의 定義

북한의 1992년 헌법은 제22조 1항에서 협동단체소유를 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유로 정의하였다(북한민법 제53조 1항). 이에 비해 1998년 헌법은 이를 사회·협동단체 소유로 개칭하고 해당 단체에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유로 정의한다. 이처럼 1998년 헌법은 집단적 소유의 주체로서 사회단체를 추가하고, 협동단체소유권의 요건인 협동경리, 즉 일정한 집단의 성원들이 생산수단에 대한 공동소유와 공동노동에 기초하여 관리·운영하는 공동경리를 삭제하였다.

집단적 소유의 주체로 될 수 있는 북한법상의 사회단체로는 조선직업동맹, 조선농업근로자동맹, 김일성사회주의청년동맹, 조선기자동맹, 조선적십자회 등을 예로 들 수 있다. 이들 단체도 법인으로서의 자격을 취득하면 민사거래의 당사자로 될 수 있으므로, 그 재산소유형태는 집단적 소유에 속할 수밖에 없다. 이와 관련하여 북한의 「민사법사전」은 사회협동단체재산이라는 항목을 협동단체소유라는 항목과 동일시하고 있다.¹³⁴⁾ 이에 비추어 보면, 협동단체소유권제도에 관한 실질적인 개정의 의미를 찾기 어렵다.¹³⁵⁾

이를 중국의 경우에 비추어 살펴 보면, 중국에서도 경제개혁을 추구하기 이전에는 농촌인민공사의 집단적 소유가 협동단체소유를 대표하고 있었다. 그러다가 경제개혁과정에서 중국의 집단적 소유권은 농촌기업소유권, 공급판매합작사 및 농촌신용합작사소유권으로 구성되는 ①농촌집체재산소유권과 ②도시집체재산소유권으로 세분되었다고 한다.¹³⁶⁾ 아울러 중국민법이론은 사회단체소유권을 집단적 소유권의 한 형태로서 언급하고 있는데,¹³⁷⁾ 그 근거는 “종교단체를 포함하는 사회단체의 합법재산은 법률의 보호를 받는다”(민법통칙 제77조)는 규정에 기인한다.¹³⁸⁾

134) 「민사법사전」, 前掲 辭典, 344면.

135) 申榮鎬, “98年 憲法改正에 따른 北韓所有制度的 變化可能性”, 前掲論文, 62면.

136) 王利明·郭明瑞·吳漢東, 「民法新論」(下), (臺北, 政法大學出版部, 1988), 169~173면.

137) 上掲書, 175~176면.

138) 申榮鎬, “98年 憲法改正에 따른 北韓所有制度的 變化可能性”, 前掲論文, 62면 재인용.

이런 면에서 북한법상 언급된 사회단체 이외에 새로운 형태의 사회단체의 설립의 인정여부 및 기업형태를 취하는 사회단체의 설립의 인정과 그 법인격의 부여 여부에 대해서는 북한의 실제와 연관하여 판단하여야 할 필요가 있다. 1998년 헌법상 사회·협동단체의 소유권에 관한 규정에 대하여 입장에 따라 종래와 다름없는 무의미한 규정이라는 소극적 견해와 대외개방정책의 추진과 관련하여 북한의 경제상황의 변화에 대한 능동적 자세변화에 기인하는 것이라는 적극적 견해¹³⁹⁾가 모두 가능하기 때문이다. 여기서 북한이 헌법개정을 통해 소유권의 범위와 대상을 개편한 것은 북한의 경제환경의 변화에 대처하고 대외경제개방에 따른 다양성에 대처하기 위한 현실적 대응이라는 점이 보다 설득력 있는 분석이라 할 수 있다.

(2) 社會·協同團體所有의 客體

북한의 1992년 헌법은 제22조 2항에서 토지, 부림짐승, 농기구, 고기배, 건물과 중소 공장·기업소 등을 협동단체소유의 객체로서 규정하였다. 한편 북한민법은 협동단체소유권의 연원에 관하여 협동단체성원들이 들여 놓은 재산·협동단체의 자체 투자에 의하여 마련한 재산·협동경리의 생산물·협동단체가 산 재산·국가에서 협동단체에 소유권을 넘겨준 재산으로 규정하고(제53조 제2항), 그 객체로 될 수 있는 것으로 토지와 부림짐승·농기구·고기배·건물 등과 중소 공장·기업소와 문화보전시설 및 기타 경영활동에 필요한 대상으로 규정하고 있다(제54조).¹⁴⁰⁾

이러한 개정내용에 관하여 다음 몇 가지를 살펴본다.

첫째, 농기구를 농기계로 개칭한 점이다. 이는 단순한 용어의 변경이라 할 수 있다.¹⁴¹⁾

139) 북한이 종래와 같이 집단적 소유의 주체로서 협동농장, 생산협동조합, 수산협동조합, 가내편의협동조합으로만 한정함은 대외경제개방에 따른 상황변화에 능동적으로 대처할 수 없게 될 것이며, 북한에도 대외경제관계와 관련하여 유한책임회사로서의 합영·합작기업 등 일련의 회사조직이 생겨나고 있음을 감안한 현실변화를 반영한 개정이라는 견해를 들 수 있다. 上揭論文, 63면.

140) 「민사법사전」, 前掲辭典, 691면.

141) 이와 관련하여 북한민법은, 국가가 협동농장에 배속시킨 트랙터, 이앙기, 수확기를 비롯한 현대적 농기계, 국가부담으로 협동농장에 마련해 준 문화시설, 탈곡장, 축사, 창고 등의 고정재산은 국가소유에 속하고 협동농장은 이용권만을 갖는다고 규정하고 있다(제49조 1항).

둘째, 고기배를 배·선박 일반으로 변경한 것에 대하여는 수산협동조합 이외의 단체도 선박을 소유할 수 있는 길을 열어 놓았다는 의미를 부여할 수 있다.

셋째, 부림집승을 협동단체소유권의 객체에서 제외한 것은 그 필요성이 소멸한 데서도 연유된 것으로도 볼 수 있으나, 표면상으로는 전면적인 농업기계화가 달성되었다고 자랑해 온 북한의 주장과 모순되는 현상을 제거하려는 데서 비롯된 상징적 의미를 가진다고 볼 수 있다.

넷째, 건물을 사회·협동단체의 소유대상에서 제외한 점이다. 이와 관련하여 북한의 도시경영법은 제10조 1항에서 “국가소유의 건물은 살림집과 공공건물, 생산건물로 나누어 관리한다”고 규정하고 있는 점을 고려할 때, 북한법은 건물을 용도에 따라 살림집, 공공건물, 생산건물의 세 가지로 구분하고 있음을 알게 된다¹⁴²⁾

실제의 사정이 어떻든 민법은 살림집(주택)이 개인소유권의 대상으로 될 수 있음을 규정하고 있다(제59조). 도시경영법 제17조 제1항은 “도시경영기관과 재정·은행기관은 개인살림집을 소유자가 국가소유로 전환시켜 줄 것을 요구할 때에는 그것을 넘겨받고 보상하여 주어야 한다”고 규정하여 살림집은 국가소유, 협동단체소유 및 개인소유로 될 수 있음을 뒷받침한다. 또한 동법은 제12조 5항에서 “협동단체소유와 개인소유의 건물을 위탁 보수하였을 경우에는 그 보수비를 건물 소유자가 부담한다”고 규정하여 일반건물도 개인소유의 대상으로 될 수 있는 가능성을 밝히고 있다.

4. 個人所有權의 擴大

사회주의국가의 예와 같이 북한도 소비재의 개인소유를 인정하고 있다(헌법 제24조 1항, 민법 제58조 1항). 북한의 개인소유권은 소비재의 소유에 국한되기 때문에 자본주의국가의 기본원리인 사적 소유와는 근본적인 차이가 있다. 북한에서 개인소유권은 개인이 갖는 천부적 권리가기보다, 노동에 의한 사회주의적 분배법칙 내지 국가의 추가적 혜택으로 이해되고 있다(헌법 제24조 2항, 민법 제58조 2항). 이와 같은 북한의 개인소유제는 제한적

142) 참고로 자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정은 제2조 2항에서 건물을 살림집, 공공건물, 생산건물과 그 부속건물로 구분하고 있다.

으로 인정하고 있으나, 개인소유의 인정으로 인하여 불로소득의 여지를 일으키게 된다고 우려에 의해 불로소득금지에 관한 조치가 강하게 제기된다.

북한의 1999년 헌법은 개인소유권의 주체를 근로자에서 공민으로 변경하였으며,¹⁴³⁾ 개인소유권의 발생초기에 관한 제24조 2항에 대하여는 개정을 하지 않고, 개인소유권의 객체로 될 수 있는 재산에 관해서 개정하였다. 즉, 1992년 헌법은 제24조 3항에서 “협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물은 개인소유에 속한다”는 규정을 1998년 헌법은 “터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖에 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다”고 개정하였다.¹⁴⁴⁾

여기서의 1998년 헌법상 주목되는 사항은 개인부업경리에서 나오는 생산물 이외에 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입에 대한 개인소유권의 인정이다. 이 점에서 해석의 여지를 남기는 것은 북한의 「민사법사전」에 의한 설명에는 법적 근거에 의하여 생겨난 재산의 구체적인 예로서 사냥한 산짐승, 잡은 물고기, 채취한 산채를 들고 있을 뿐¹⁴⁵⁾ 경리활동을 통한 수입은 언급하고 있지 않다는 데에 기인한다. 그래서 이 규정과 관련하여 북한민법이 규정하는 ‘법적 근거에 의하여 생겨난 재산’의 의미를 어떻게 해석하느냐에 따라 의미가 달라질 수 있을 것이다.

이 점과 관련하여 중국의 규정에서 시사할 바가 있다. 중국의 민법통칙은 제75조에서 공민의 합법적 수입, 사육, 저축, 생활용품, 문물, 도서자료, 임목, 가축 및 법률이 공민소유로 허가하는 생산자료와 그 밖의 합법재산이 개인소유로 된다고 규정하고 있다. 여기서 중국이 경제개혁정책에 따라 일부 생산수단에 대한 개인소유를 허용하고 있음을 알 수 있다. 더욱이 중국의 민법이론에 의하면, 합법수입을 공민이 법률의 허가범위 내에서 자기의 노동 또는 그 밖의 방법으로 취득한 수입이라고 풀이하며, 여기에는 공민이 국가

143) 이는 용어의 정리에 해당한다. 「민사법사전」도 개인소유권을 공민들이 자기 소유의 재산을 점유, 이용, 처분할 수 있는 권리로 정의하고 있다.

144) 이 점에 있어 북한민법은 노동에 의한 사회주의분배, 국가 및 사회의 추가적 혜택, 터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여 받은 재산, 그 밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산으로서(제58조 제2항), 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품·문화용품·그 밖의 생활용품과 승용차와 같은 기제도 개인소유로 될 수 있다고 규정하고 있다(제59조). 북한의 「민사법사전」도 동일하게 규정하고 있다. 「민사법사전」, 前掲 辭典, 120면.

145) 上掲辭典.

또는 집체단위에서 육체·정신노동에 종사하여 취득하는 임금, 장려금, 보수 및 농촌인민공사사원의 부업수입, 공민이 법률행위를 통하여 취득하는 수입 예컨대, 매매·증여·상속 및 합법적 차입, 은행저축의 이자 등이 포함된다 고 보고 있다.¹⁴⁶⁾

한편 북한에도 농민시장과 같은 일정한 영역에서의 합법적인 개인경제와 암시장과 같은 불법적인 개인경제가 존재하고 있다. 북한이 경제난에 처하면서 이러한 경제현상을 광범위하게 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 북한의 경제현실에 대하여 북한에서 개인경제의 영역이 중국과 비교하여 상업, 음식업, 서비스업 등으로까지 확대되어 그 적법성을 뒷받침(중국헌법 제11조)이 뒷받침되고 있다고 볼 수 없다. 그러나 북한에서 부분적이거나 개인의 합법적 경리활동이 인정하고 그로부터 얻어지는 수입이 개인소유로 인정된다는 점은 북한경제체제의 변화, 특히 개인소유제의 변화의 시발점이 된다는 점에서 중요한 의미를 부여할 수 있으며, 이에 바탕한 북한에서의 개인소유제의 확대의 움직임은 북한의 변화의 전조라는 전체적 범주에서 큰 관심을 불러일으키고 있다.

II. 北韓의 所有制度的 變化可能性 檢討

생산수단에 대한 사회주의적 소유는 여전히 북한경제의 기초로 명시되고 있다. 이에 관한 변화의 시도가 이루어지지 않는 한, 북한법상의 소유제도는 근본적인 변화를 기대하기 어렵다. 중국의 경제개혁과 관련해 볼 때도 북한의 소유제도에 관한 현실규범은 중국의 예에서와 같이, 형식적으로 사회주의 경제체제를 그대로 유지하면서도 그 보완으로서 개인 내지 사영경제의 도입과 같은 경제체제의 개혁을 생각해볼 수 없다. 그러나 북한에서 경제현실의 변화와 개혁의 의지가 제도화되면, 그러한 변화를 기대할 수 있다.

중국의 경우도 처음부터 헌법에 개인경제의 도입을 명시하고 경제개혁·개방정책을 추진한 것은 아니다. 충분한 여건조성과 경제적 기반이 성숙한 다음에야 개인경제와 사영경제의 법적 근거를 마련할 수 있었다. 바로 이러한 개인소유제의 법적 인정과 확대는 개혁·개방을 시도한 때로부터 10년이 지난 1993년 헌법에서야 가능하였다. 이를 고려할 때, 북한의 1998년 헌법

146) 「民法新論」(下), 前掲書, 188면.

이 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유로 된다고 규정한 점은, 북한도 이미 경제체제의 개혁의 길로 들어서 있다는 판단을 가능하게 하는 이정표를 마련한 것이라 할 수 있다.

기실 현재의 북한의 경제현실을 감안할 때, 경제부문에서 개인의 경제활동이 허용범위가 어디까지이며, 경제활동에 따른 소득에 대한 개인소유를 인정하여 자본축적이 가능한 범위 또는 개인경제의 확대·활성화의 범위가 어떠할 것인가에 대한 전망은 무의미해 보인다. 그러나 1998년 헌법상 그러한 예상이 가능할 것이라는 기대가 전혀 불가능하지만은 않다는 것을 찾을 수 있다. 예컨대 1998년 헌법상 대외무역의 국가독점정책의 수정(제36조), 특수경제지대의 활성화와 그 확대 의지(제37조), 경제관리에 있어서의 원가, 가격, 수익성과 같은 경제적 공간의 이용 강조(제33조 제2항) 등 새로이 신설 또는 추가된 규정은 북한의 새로운 경제정책의 방향과 목표를 반영하는 것이라 할 수 있다.¹⁴⁷⁾ 이는 이른바 중국특색의 사회주의시장경제로의 발전에 대한 이른바 '북한식 사회주의시장경제'의 도입의 가능성을 크게 하는 것으로 평가할 수 있으며, 앞으로 북한의 경제체제의 변화에 따른 소유제의 전환, 개인소유제의 확대로의 변화 가능성을 예상하게 하는 것이라 할 수 있다.

第3節 北韓憲法과 社會主義國家의 經濟改革의 比較

북한의 1998년 헌법상 경제조항은 북한경제의 현실을 반영한 것으로 그 내용을 사회주의국가의 헌법상 경제조항의 변화내용과 관련하여 살펴볼 수 있다. 특히 중국, 베트남, 구소련의 경우와 관련하여 그 공통점과 차이점을 살펴볼 수 있다.¹⁴⁸⁾

먼저 북한과 이들 사회주의국가들의 경제조항의 변화에 있어 공통점은 다음의 몇 가지 면에서 살펴볼 수 있다.

147) 중국이 경제체제의 개혁에 나서면서 급선무로 취한 조치의 하나가 1979년 7월 13일자 국무원의 「國營工業企業의 經營自主權擴大에 관한 規定」이었던 데서도 알 수 있는 바와 같이, 북한도 이미 경제체제의 근본적 개혁을 추구하고 있음을 보여 주고 있다고 할 수 있다. 「中國法令集」, 上卷, 前掲 法令集, 1117~1118면.

148) 張明奉, “最近의 北韓 社會主義憲法 改正(98. 9. 5)의 分析”, 前掲論文, 23~25면.

첫째, 사회주의 경제체제의 현실적 모순에 따른 사회주의계획경제원리를 수정한 것이다. 이는 이들 사회주의국가들이 경제난을 극복하기 위하여 일부나마 자본주의원리로서 시장경제원칙을 도입하였는데, 북한도 시장원리를 도입하여 경직된 경제의 활력을 불어넣고자 하는 의도를 보이고 있다. 이는 경제부문에서의 실리확보를 통한 실용주의노선을 채택한 것이라 할 수 있다.

둘째, 경제개혁을 이룬 사회주의국가는 국내경제의 난국을 타개하기 위한 방안으로 외국에서의 지원 내지 투자확보를 통한 경제활로를 개척하는 길을 우선과제로 삼고 있다. 즉, 외국인 내지 외국기업의 자국에 대한 자본과 기술의 투자를 유치하여 이를 기반으로 심화된 경제난을 극복하려는 정책을 중점적으로 추진하였다. 따라서 경제특구를 설정하고 외국인투자법을 제정함으로써 외국투자촉진을 꾀하였으며, 이를 위해 헌법적 근거를 마련하고 관계법령을 정비하였다. 북한도 자유경제무역지대를 설정하고 대외경제개방을 위한 헌법적 근거를 마련하였으며, 외국인투자법제를 마련함으로써 북한에 대한 외국투자를 확대하기 위해 노력하고 있다.

셋째, 경제개혁을 추진한 사회주의국가들은 경제난에서 탈피하기 위하여 사회주의적 소유제도를 수정하였다. 국가의 소유대상범위를 축소하고, 단체와 개인의 소유대상범위를 확대하고 사적 소유의 영역을 확대함으로써 사회주의경제의 경직성을 벗어나 국가경제 및 국내경제의 활로를 개척하고자 하였다. 북한도 사적 경제영역의 확대를 통한 경제발전을 도모하려 하고 있다.

다음 북한과 이들 사회주의국가들의 경제조항의 차이점을 몇 가지 면에서 살펴본다.

첫째, 북한의 헌법상 경제조항의 수정은 다른 사회주의국가에 비해 시기적으로 매우 늦다. 중국은 1980년대 초반부터 경제개혁을 시도하였으며, 구소련은 1980년대 후반 본격적인 경제개혁을 추진하였으며, 베트남은 구소련 및 동구사회주의국가들의 변혁과 관련하여 1990년대 초반에 경제개혁을 가속화하였다. 이에 비해 북한은 1992년 헌법개정에서 대외개방 및 외국인투자의 헌법적 근거를 마련하였으나 처음에 사회주의국가의 변혁에 대해 이를 부정하고 변화를 거부했던 체제의 경직성으로 인해 경제개혁의 헌법적 기반 마련까지 이들 사회주의국가와의 시간적 격차가 큰 편이다.

둘째, 중국·구소련·베트남의 경제개혁은 국제질서의 변화와 사회주의경제의 모순탈피를 위해 국가가 주도한 셈이다. 경제개혁의 이론전개 및 제도

정비, 국민에 대한 계도, 개혁기반의 확충 등을 통한 경제발전을 국가가 주도함으로써 개혁의 성과를 얻고자 하였다. 이에 비해 북한은 경제개혁을 국가에서 주도하기 보다 북한경제의 난국에서 발생하게 된 주민의 경제생활의 변화와 현실방편적인 경제제도의 현상을 원래대로 되돌릴 수 없는 상황에서 현실을 인정하는 차원에서 헌법적 근거를 사후에 마련하는 듯한 인상을 준다. 이 점은 구소련의 '페레스트로이카', 중국의 '사회주의초급단계론', '사회주의시장경제노선', 베트남의 '도이 모이' 등과 같은 경제개혁을 위한 정책이념 내지 이론을 북한이 제시하지 않고 있다는 면에서 엇볼 수 있다.

셋째, 북한헌법의 경제조항은 경제개혁을 추진하는 사회주의국가헌법의 경제조항의 초보적 수준의 개혁조치를 담고 있다고 할 수 있다. 이를 과정면에서 보면, 중국은 1982년·1988년·1993년 헌법개정에 의해 점진적으로 경제개혁의 기반을 헌법에 마련하였으며, 구소련도 1988년 헌법에서 경제개혁의 법적 기초가 마련되고 이후 러시아연방헌법에서 그 구체적 개혁조치가 규정되었다는 점에서 단계적인 발전을 이룬 데에 비해, 북한의 경우는 일부 1992년 헌법에서 대외경제개방의 근거를 두긴 하였지만, 사회주의경제원리를 수정하는 소유제도의 개편, 시장원리의 도입 등은 1998년 헌법을 통해 이루어졌다.

넷째, 중국·구소련·베트남의 경제개혁을 보면, 이들 경제개혁이 정치개혁과 병행되거나 수반하여 진행되었거나 진행되는 데 비해, 북한의 경우는 이러한 모습을 찾기 어렵다. 물론 북한은 이번 헌법개정에 의해 권력구조를 변화시키고 인적구성을 바꾸었지만 이는 김정일시대의 권력구도의 개편이라는 의미가 강하며 사회주의권의 정치개혁과는 거리가 있다. 위의 사회주의국가들에서 나타난 헌법상 공산당 일당지배체제의 청산, 당우위의 배제, 권력의 실질적인 분산 등의 정치개혁을 위한 제도변화는 북한의 헌법개정에서 이루어지지 않았다. 북한은 여전히 국가에 대한 당의 지배체제를 유지하고 주체사사에 의한 체제고수를 강조하고 있는 현실에서 경제개혁과 연계한 정치개혁의 움직임은 찾아볼 수 없다.

第 5 章 南北韓 經濟統合의 方向： 統一憲法上 經濟秩序의 摸索

여기서는 앞서의 논의를 바탕으로 북한헌법상 경제조항의 의미를 음미해 보고, 이에 비추어 남북한 경제통합의 방향에 관하여 그 개괄적 검토를 시도해 본다. 현시점에서 남북한이 이념과 체제의 대립상황에서 경제원리면에서 자본주의와 사회주의로 상반된 현실을 두고 양자의 통합방안을 찾는 것은 의미 없는 일로 여겨질 수 있다. 그러나 남북한의 통일의 전제로서 경제통합이 필수적인 만큼 이를 위한 방안을 모색하는 일은 통일을 대비하는 차원에서 필요한 것이다.

第 1 節 北韓의 經濟改革과 市場經濟體制로의 履行可能性

I. 南北經濟統合에 비취 본 北韓憲法上 經濟條項의 意義

무릇 남북한의 경제통합방안은 현실의 대립체제로는 접근이 불가능하다. 양자 중 어느 일방으로의 편입은 형식상 가장 쉬운 방법일 수 있으나 현실적이지 못하다. 따라서 경제통합의 논의에는 남북 중 어느 일방의 변화를 전제로 하는데, 그 변화의 방향은 경제부문에서의 세계사적 변화의 추세를 기준으로 볼 때, 남한 보다 북한의 변화를 요청하고 있다고 보는 것이 객관적인 판단이라 할 수 있다. 그래서 여기서의 논의도 북한의 변화, 특히 북한헌법상 경제조항의 변화내용에 비추어 남북한 경제통합의 원리를 모색하는데 중점을 두어 고찰한다.

남북한경제통합에 있어서 북한헌법상 경제조항의 변화의 실질적 내용을 검토하기 위해서는 북한헌법이 북한주민생활에 대해 효력을 가져야 하며, 그것은 시장기능과 법치주의의 실현을 전제로 한다. 특히 북한의 사회주의경제원리의 변화, 다시 말해 자본주의원리의 도입 등의 내용을 정확하게 파악하려면 북한의 경제운영에서의 시장기구의 기능이 올바르게 작용하여야 할 것이

다. 그러나 이에 대한 정확한 판단은 현실적으로 용이하지 않다. 다만, 여기서의 논의는 북한에서의 경제운용의 현실 보다 헌법상 경제조항의 개편과 관련하여 형식적 측면에서의 접근을 기준으로 판단해본다.

이에 다음에 북한의 1998년 헌법상 경제조항의 변화내용을 중심으로 남북한 경제통합의 접합점을 모색해본다.

첫째, 소유제의 변화로서 생산수단의 주체의 범위를 국가와 사회·협동단체로 확대하고, 또한 국가소유의 범위와 대상을 축소한 데에 비해 사회·협동단체 및 개인소유의 대상과 범위를 확대한 것이다. 특히 북한은 종래 사회단체를 협동단체와 구별하였으나, 1998년 헌법에서 협동단체와 병렬적으로 법인격을 인정함으로써 과거 사회주의국가 헌법과 같이 사회단체에 대해서 생산수단의 소유주체로 인정하게 되었다.¹⁴⁹⁾ 이는 북한헌법이 사회주의국가의 경제개혁의 길을 모색하는 것으로 북한경제제도의 변화에 시사하는 바가 크다.

둘째, 국가소유의 객체에 관하여 그 범위를 축소하였다. 이에 비해 사회·협동단체의 소유의 객체를 확대하였다. 이에 관해서는 앞에서 상세하게 설명한 바가 있다. 이를 요약하면, 국가소유의 대상과 관련하여 철도 및 항공에 대해 명문화한 것은 장차 이 영역에 대한 합작기업 또는 합영기업의 형태로의 대외경제개방의 가능성을 연 것으로 평가할 수 있는 여지가 있다.

셋째, 국가의 경제관리체제와 관련하여 과거 헌법과는 달리 독립채산제 실시와 '원가, 가격, 수익성' 같은 개념을 명시하였다. 이는 자본주의적 경제원리의 도입을 시사하는 것으로 북한경제의 변화가능성을 현실화하는 조치로 평가할 수 있다. 아울러 이러한 개념의 사용은 북한경제의 투명성과 공개성을 전제로 하는 것으로 남북경제통합의 대안모색에 시사점을 찾을 수 있다.

넷째, 무엇보다 북한의 대외경제개방정책을 추진하기 위한 헌법적 근거의 마련이다. 이미 살펴본 바와 같이 북한의 1992년 및 1998년 헌법은 제37조에서 북한의 기관·기업소·단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작, 특수경제지대의 설치근거를 둔 것은 북한의 경제제도의 변화와 경제개혁의 활로를 개척하는데 도움을 줄 것이고, 결과적으로 남북의 경제통합의 대안모색에도 중요한 동기를 제공하게 될 것이다.

149) 鄭永和, "北韓 '金日成憲法'과 市場經濟履行의 展望", 「北韓法研究」, 제2호(北韓法研究會, 1998), 38~39면.

II. 北韓經濟發展政策으로서 政治와의 分離推進

북한은 직면한 경제난을 타개하는 한편 정치체제의 고수정책을 수행하기 위하여 실제 정치와 경제의 이원화 정책을 실시하는 것으로 분석되고 있다. 이는 중국이 정치체제에서 사회주의를 고수하는 가운데 경제면에서 자본주의원리를 도입하여 경제발전의 기틀을 세우고 국가경제의 발전적 토대를 구축하였다는 점에서 그 모형을 찾아볼 수 있다. 또한 중국이 경제발전을 축으로 정치체제의 안정을 구가하고 있다는 점은 정경분리에 의한 국가발전의 토대구축이라는 면에서 북한에게는 현실적 대안일 수 있다.

이에 따라 북한은 대내외적인 국가운영방식에서 경제와 정치의 분리정책을 시도하고 있음을 엿볼 수 있다. 이러한 현상은 북한의 경제난을 피해 탈출한 북한주민의 증언을 통해 일부 확인되고 있다. 심각한 식량난에 의해 식량배급에 의한 주민통제가 와해되고 있는 상황에서 비교적 북한주민의 생존을 위한 경제활동과 이동이 이루어지게 됨으로써 미미하나마 북한에서 시장이 형성되고 있는 것으로 판단되고 있다.

북한에서 암시장이 형성되고 농민시장이 확대되는 현상은 사회주의계획경제의 모순과 이른바 제2경제의 확산을 보여주는 것으로 북한의 경제제도 및 관리·운영에서의 개편을 예상하게 한다. 물론 형식적으로는 주체의 사회주의경제관리체제에 의한 북한경제의 관리가 이루어지게 되지만, 실질적으로는 북한경제의 현실은 커다란 변화의 길로 접어들고 있다고 할 수 있다. 그 단적이 예는 바로 1998년 북한헌법에서 경제조항의 개편으로 알 수 있다. 북한이 1998년 헌법에서 과거 상상할 수 없는 경제부문에서의 변화를 인정하고 있는 것은 북한의 대내외적 경제환경의 변화를 인식하여 이에 대한 법적 대응조치를 마련한 것이라 할 수 있다.

이같은 북한의 변화를 보면, 기실 북한이 경제적 현안을 해결하기 위한 대안으로 제시하고 있는 것이지만 그 태양이 정치로부터 경제를 이원화하여 접근함으로써 경제발전과 장치안정이란 두 가지 과제를 동시에 해결하려는 의도를 보이고 있다. 여기서 북한의 이러한 정책적 전화 내지 시도가 경제면에서 세계사적 경제질서의 방향을 수용하고 개방과 협력이라는 대세에 합류하는 것이라는 긍정적 측면은 결국 남북한의 경제통합질서의 합일점을 찾는 데에도 긍정적인 방향에서 유도될 수 있다.

第2節 南北韓 經濟統合의 方向

I. 南北韓 憲法上 經濟體制의 比較

남북한경제통합의 방향을 살펴보기 전에 현재 남북한 헌법상 경제질서의 내용을 검토해볼 필요가 있다. 분명 양자는 자본주의와 사회주의원리에 의한 이론과 실제에서의 차이를 보이고 있다. 남북한 경제통합은 결국 이러한 양자의 차이를 극복하고 경제질서에서의 가치적 공감대를 형성해야만 그 가능성을 말할 수 있다. 여기서 양자의 차이점을 살펴보는 것은 통합방안을 모색하는 첫걸음이라 할 수 있다.

먼저 남한의 경제체제는 자본주의경제체제를 그 기본으로 한다. 그래서 남한헌법은 “대한민국의 경제체제는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”(제119조 1항)고 규정하고 있다. 그러나 헌법은 현대적 사회국가의 원리에 입각하여 남한의 경제체제가 생존권적 기본권을 보장하여 모든 국민에게 인간다운 생활을 확보함으로써 ‘국민생활의 균등한 향상’을 기할 수 있도록 하기 위하여 사회적 시장경제체제에 근거하고 있음을 밝히고 있다. 즉, “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”(제119조 2항)고 규정하고 있다. 아울러 헌법은 재산권의 행사에 있어서도 공공복리에 적합하도록 의무화하고 있다(제23조 2항). 이것은 실질적 평등의 구현을 중요시하는 현대의 자유민주주의국가 헌법에서의 사회국가화(복지국가화) 경향에 따른 것이다.

이에 대하여 북한의 경제체제는 사회주의 경제체제이다. 이것은 자본주의 경제체제를 청산하고 생산수단의 사적 소유를 부인하므로, 사유재산제와 자유경쟁의 원리에 입각한 자본주의경제체제와는 근본적으로 대립한다. 북한에서는 생산수단에 대한 사회주의적 소유와 사회주의적 생산관계를 토대로 한 국가에 의한 인민경제의 중앙집권적 지도와 계획이 행해지고, 따라서 경제체제의 유일한 가능성은 사회주의적 계획경제이다. 다만, 1992년 및 1998년 헌법에서 외국인의 합법적인 권익보장(제16조), 대외무역주체로서 사회·협동단체의 명기(제36조), 외국법인 및 외국인과의 기업합영과 합작의 장려,

특수경제지대의 다양한 기업창설·운영 장려(제37조) 등의 규정에서 북한이 대외경제개방정책의 헌법적 근거를 마련하고 있는 점을 발견할 수 있는 것은 북한의 경제부문에서의 변화를 말해주는 것이다. 이밖에도 북한의 1998년 헌법은 경제조항을 개정하면서 기존의 폐쇄적 경제체제를 탈피하여 실용주의와 현대화에 바탕을 둔 개방형경제체제로의 전환을 도모하고 있는 점은 남북한 경제통합을 위한 기본질서를 수립하는 데에 변화의 길을 모색하는 것과 함께 합의의 기반을 넓히는 일로써 주목되는 부분이다.

II. 南北韓 統一憲法上 經濟秩序의 摸索

생각건대 헌법통합은 남북의 헌법체제의 이질성을 극복하여 두 헌법체제의 가치적 공감대를 형성하게 될 때 이룰 수 있는 것이다. 헌법통합의 길은 남북이 이념과 체제의 차이를 극복하고 점차 서로의 공통범위를 넓혀나감으로써 열리게 되는 것이다. 그러나 전술한 바와 같이 남북이 서로 대립된 헌법체제하에서 하나의 가치체계에 합의하기란 쉽지 않다. 헌법통합은 남북의 정치적 통합을 전제하는 것으로 남북의 상이한 이념과 체제의 통합을 이루어야 가능한 것이다. 이러한 헌법통합은 매우 어려운 일임에 틀림없다. 구체적으로는 헌법통합을 위해서 국호, 국가형태, 정치이념, 정부형태, 대내외정책의 기본방향, 권력구조 등에 대한 문제에 대해서도 합의가 도출되어야 한다. 합의도출과정에서 현실적으로 상이한 이념과 체제하에서 남북 양측의 첨예한 대립과 갈등의 표출에 따른 많은 난관이 예상된다.¹⁵⁰⁾

남북한의 경제통합을 포함한 통일국가의 미래상은 남북의 합의를 기반으로 하지만, 현시점에서 나름의 미래상을 설정하여 그 대안을 제시할 수 있다. 이 경우 요컨대 우리의 '민족공동체 통일방안'에 제시된 내용을 기준으로 삼을 수 있다. 이에 의하면, 통일국가의 미래상으로 남북한의 민족구성원이 모두 주인이 되며, 민족구성원 개개인의 '자유'와 '복지'와 '인간존엄성'이 보장되는 선진민주국가를 제시하고 있다. 이는 통일과정에서 형성되는 민족공동체를 토대로 건설되는 것으로, 그것은 자유민주주의와 복지주의에 기반을 두는 것이라 할 수 있다. 무릇 남북은 각기 헌법상 기본질서에 있어 남한은

150) 朴井源, "統一憲法의 理念과 基本秩序에 관한 一考", 「憲法學研究」, 제3집 (韓國憲法學會, 1997), 615~616면.

자유민주주의에 기초하고, 북한은 사회주의에 기반을 둬으로써 서로 상반된 헌법질서하에 있어 통일헌법에 합의하기란 쉽지 않다.

여기서 우리는 인류보편의 가치와 역사적 경험에 따른 우리가 지향하여야 할 통일국가의 바람직한 모습을 상정해볼 수 있다. 이에 통일국가의 미래상으로서 '자유와 평등이 조화되는 고도복지국가'를 실현하는 차원에서 통일헌법의 기본질서를 설정해 볼 수 있을 것이다. 여기에는 인간의 존엄과 가치가 최대한 존중되고 인간다운 삶이 충실히 보장되는 복지사회건설이란 목표지향이 중심을 이루는 것이다. 또한 이는 현대국가의 이상으로서 인류보편의 가치를 실현하는 것이기도 한 것이다. 자유와 평등이 조화되는 고도복지사회국가라는 통일국가의 미래상을 실현한다는 차원에서 볼 때, 통일헌법의 기본질서에 대한 합의점을 찾을 여지가 있을 것이다.

이러한 내용을 기준으로 하여 통일국가의 법적 기초라 할 수 있는 남북한 통일헌법의 기본질서 가운데 경제적 기본질서의 내용을 살펴본다.

즉, 통일한국의 경제질서로는 자유와 평등이 조화되는 고도복지사회건설을 뒷받침하는 것이어야 한다. 즉, 통일국가가 민족구성원 모두의 삶의 질을 향상시키는 복지국가의 이념을 지향하는 것이어야 한다. 여기에는 시장경제원리에 기초한 자본주의경제체제의 이점을 살리면서 동시에 그 모순을 해소하는 차원에서 합리적인 범위내의 사회주의적 경제원리를 가미할 수 있을 것이다.¹⁵¹⁾

이런 점에서 현대의 국제무역질서하에서 자립적 민족경제체제의 완성을 앞세운 북한의 폐쇄적 경제운영은 현실성이 결여된 것이라고 할 수 있다. 이를 증명하듯 북한은 현실적으로 경제에서의 자립이라는 주체사상하의 자립경제를 추구하면서 더욱 심화된 경제난을 타개하기 위하여 실용주의노선을 택하고 있다. 즉, 1992년 헌법개정을 통해 외국인의 합법적 권익보장(제16조), 외국법인 및 외국인들과의 기업합영·합작의 장려(제37조) 등의 규정을 신설하고, 더욱이 1998년 헌법에서 소유제도를 개편하고, 경제관리운영체제에서 일부나마 자본주의원리를 도입하고 현대화의 개념을 추가하고 대외무역과 대외경제개방정책 추진의 확대를 강화하는 방향으로 경제조항을 개정하여 대외개방의 헌법적 근거를 마련한 것은 고무적이다. 이를 계기로 북한은 이른바 외국인투자관련법제를 정비함으로써 자본주의경제원리를 도

151) 上揭論文, 629~630면.

입하고 대외경제개방을 통한 경제회생에 힘을 기울이고 있다. 이런 상황에서 통일국가의 경제질서는 단순히 남북의 기존의 자본주의 시장경제체제와 사회주의 계획경제체제의 병립적 혼합형태의 모색은 현실적으로 바람직하지 않다고 볼 수 있다.

이에 통일헌법상 경제적인 면에서의 기본질서로는 시장경제질서를 기초로 하고 사회주의경제체제의 장점을 가미하여 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 지향하는 것으로서 일종의 혼합경제체제를 취하는 것이 바람직하다.¹⁵²⁾ 남한은 자본주의적 시장경제질서의 형태로 발전해온 반면, 북한은 사회주의적 중앙계획경제질서를 고수해온 상황에서 사회주의경제체제의 몰락과 북한경제체제의 실패는 남한 경제체제의 상대적 우월성을 입증하고 있다. 더욱이 최근 선진서방국가들과 동구 사회주의국가들의 경제개혁의 내용을 보면, 자본주의경제체제는 계획의 원리를 도입하여 활용하고 사회주의경제체제는 시장원리를 수용함으로써 양체제간의 조화 경향을 보이고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

152) 成樂寅, “南北韓統一의 經濟秩序와 社會正義”, 『亞·太公法研究』, 제2집(亞細亞·太平洋公法學會, 1993), 139~141면; 金性洙, “南北韓 統一憲法의 經濟秩序問題”, 『公法研究』, 제21집, 前掲書, 101~102면; 김대환, “통일경제체제와 국가의 역할”, 『한반도 통일국가의 체제구상(경제부문)』(한겨레신문사·학술단체협의회, 1995. 7. 8), 20~21면; 鄭重宰·黃炳惠, “統一韓國의 理想的 政治 및 經濟體制의 摸索”, 『統一韓國의 經濟體制와 政策基調』(成均館大學校 韓國産業研究所 심포지엄 發表論文, 1995. 11. 17), 39~45면.

第6章 結論：南北韓 經濟統合의 課題

(1) 南北韓經濟統合의 前提

북한에서 헌법개정은 대내외적 환경변화에 대응한 것이며, 특히 정권의 안정성 확보와 연관관계 하에서 이루어졌다. 북한의 1992년헌법과 1998년 헌법을 두고 볼 때, 1992년 헌법이 구소련을 비롯한 동구사회주의국가의 체제 전환에 따른 사회주의권의 변화에 대한 법적 대응차원에서 수동적인 차원에서 이루어진 것이라면, 1998년 헌법은 김일성 사후 고조된 정권의 내적 위기에 대한 '우리식 사회주의'를 강화하는 능동적 조치로써 북한이 대내외적 변화에 대응하고 김정일체제의 공식화를 위한 법적 대응으로 이루어졌다고 할 수 있다. 북한의 헌법사를 돌아보면, 북한의 김일성과 김정일의 유일지배 체제라는 권력의 합법화 내지 정당화의 기능이 강조되어 왔다. 그런 면에서 북한헌법에 대한 규범성의 한계를 지적할 수 있다.

현실적으로 북한의 김정일체제는 군사력에 중심을 둔 정치체제의 강화를 도모하는 한편 경제부문의 발전을 강조하는 정경분리의 이원화정책을 시도하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이른바 강성대국의 건설을 내세우면서 정치체제를 강화하는 한편 대외경제개방의 확대를 통한 경제회생의 길을 모색하고 있다.

현시점에서 북한의 시장경제이행의 가능성은 1998년 헌법상 경제조항의 개편내용만으로 판단하기는 어렵다. 그러나 이를 계기로 그 방향을 가늠해 볼 수 있다. 아울러 북한의 경제현실과 운용체제의 변화 동인과 함께 그 실체는 북한의 기존의 사회주의경제원리와 체제의 변화가능성을 높게 하고 있다. 그러나 북한의 경제부문의 변화는 현실적으로 인민경제의 전부문에 걸친 것이 아니라, 개인생활 부문을 제외한 나머지 국유화를 포함한 공유부문에서 관료적 조정과 제한된 시장조건을 도입할 것이라는 점을 예상할 수 있다. 다만, 북한 경제의 시장화, 즉 자본주의원리의 도입과 관련하여 북한은 상품시장·노동시장·금융시장 등을 단계적으로 개방함으로써 사적 소유와 개인적 자유의 확대를 전제로 하는 시장기구의 확대에 관한 보다 시간을 두고 분석하여야 할 것이다.

그런 가운데 북한의 1998년 헌법상 경제조항의 변화내용은 분명 북한의 경제현실의 변화와 그에 따른 북한의 경제정책의 변화모습을 보여주고 있음

을 간과할 수 없다. 특히 북한경제체제와 운용체제의 변화움직임은 남북한의 경제통합과 관련하여 그 의미하는 바가 크다. 남북한이 서로 자본주의와 사회주의에 입각한 경제원리와 경제체제의 상반된 운영에 의해 경제통합을 통한 통일에의 길에 장애가 될 수밖에 없었다. 그런데 북한의 1998년 헌법상 경제조항은 북한이 세계경제질서의 변화에 대응하고 그러한 변화에 적응하려 하고 있음을 보여주고 있다. 다시 말해 이러한 북한의 변화는 부분적이고 제한적이거나 그들의 사회주의원리에 입각한 경제원칙과 체제의 변화를 의미하는 것이고, 그것은 남북한의 경제통합을 위한 질서와 원칙을 설정하는데 보다 접근하고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다. 무릇 남북한의 경제통합방안을 모색하는데 있어서 현시점에서 중요한 것은 북한의 경제원칙 및 제도의 향방이라 할 수 있다. 북한의 경제정책의 변화와 그에 따른 북한의 경제원리의 변화는 남북한 경제통합의 전제가 되기 때문이다.

따라서 북한이 헌법상경제조항에서 반영되고 있듯이 대내외적 환경변화에 대응하기 위한 현실적 대안이라고 하더라도 북한에서 경제부문에서 실용주의노선을 채택하고 부분적으로 자본주의의 원리를 도입하여 경제개혁을 도모하고 있는 상황은 남북한의 경제통합의 길에 도움이 되는 것이다. 더욱이 자본주의와 사회주의의 경제면에서의 차이점을 확연하게 찾아볼 수 있는 소유제도의 개편은 북한에서 사회주의적 소유제도의 변화를 나타내는 것으로 매우 고무적인 현상이라고 평가할 수 있다. 이 점에서 중국이 경제개혁을 추진해오면서 소유제의 개편을 통해 사회주의경제의 모순을 해결하면서 경제발전의 틀은 북한이 경제개혁의 방향을 설정하는데 중요한 방향타의 작용을 할 것이다. 그간 북한과 중국은 정치적인 면에서 소원한 관계에 있었지만 김정일체제가 공식화된 지금 양국의 관계는 복원되고 있다.¹⁵³⁾ 나아가 김정일이 중국을 방문하는 것을 계기로 양국의 관계는 정치·경제면에서의 새로운 시대를 열게 될 것으로 전망되고 있다.

그 이전 북한은 중국과의 관계가 소원한 때에도 표면적으로는 중국을 비난하기도 하였지만, 구소련 및 동구 사회주의국가들과의 사회주의연대가 와해된 상황에서 중국의 경제적인 원조는 북한의 경제난타개에 결정적인 도움이 되었다. 더욱이 중국의 경제개혁의 모델은 사회주의국가의 경제적 몰락에

153) 북한의 김영남(최고인민회의 상무위원회 위원장)은 1999년 6월 3일부터 7일까지 중국을 방문함으로써 김일성사망이후 단절되었던 양국관계가 새로운 국면에 들어서게 되었다. 박두복, “중국·북한관계회복 필요성”, 『한국경제』, 1999년 6월 9일, 8면.

대응한 유일한 돌파구를 마련하는 대안이 될 수 있었다. 북한이 「합영법」을 제정하여 대외투자를 촉진하려는 대외경제개방정책은 실제로 중국의 경제개혁모델을 모방한 것이다. 현실적으로 북한은 중국의 경제개혁의 내용이 체제전복이란 사태를 불러올 것이란 우려를 안고 있기는 하지만 북한은 중국의 경제개혁의 성공적 진전에 대한 동경을 갖고 있으며, 경제면에서 양국은 지속적인 협력관계를 유지하여왔다.¹⁵⁴⁾ 무엇보다 변화된 세계경제환경에 적응하지 못할 경우 북한의 경제난의 타개는 요원하다는 점에서 북한은 현실적으로 실용주의 노선을 택하고 우선 대외경제부문의 개방정책을 추진하고 있다. 이는 결과적으로 북한내의 경제환경의 변화를 가져오고 있으며 전반적인 북한 경제의 체제와 운영면에서의 변화를 가져오고 있다. 그러한 경제활동 및 운용의 현실변화는 경제제도의 변화를 초래하고 있는데, 그러한 모습은 바로 북한의 1998년 헌법의 경제조항에서 찾아볼 수 있다.

(2) 南北韓經濟統合의 原理

앞서 언급하였듯이 북한헌법상 경제조항의 변화는 형식상 매우 미미하지만, 북한에서 소유권제도를 개편한 것은 사회주의적 소유제도의 변화라는 점에서 매우 커다란 의미를 부여할 수 있는 부분이다. 이러한 변화는 중국의 경제개혁의 초기적 단계에서 찾아볼 수 있는 것으로 그 변화의 방향을 가늠하는 중요한 가늠대의 작용을 하는 것이라 할 것이다. 이점에서 남북한이 경제통합을 추진하는 문제에서 북한의 재산권문제, 즉 국유재산의 민영화 내지 사유화, 개인재산권의 사유화방안 등의 합의점을 찾는데 북한의 변화움직임을 시사하는 바가 큰 것이다. 이제까지 북한은 사적 소유권과 사유재산제를 부인하는 계획적이고 집단주의적인 원칙에 기초함으로써 국가와 단체의 이익을 위하여 개인의 인격과 자유는 부인되고 개인의 의무와 책임이 강조되어 왔다. 그러나 북한은 이러한 원칙에 서면서도 경제난타개와 정치체제의 고수를 위해서도 새로운 정책적 변화를 모색하고 있다.

이러한 북한의 변화는 남북한의 통일과 관련하여 법적 동화를 모색하는 과정에서 그 합의의 기반을 구축해나가는데 시사하는 바가 크다. 실제로 우리의 통일국가는 개인의 자유와 인격을 존중하는 사상의 토대 위에 성립된

154) 북한과 중국의 경제관계에 관해서는 趙明哲, 「北韓과 中國의 經濟關係 現況과 展望」(대외경제정책연구원, 1997), 16~98면.

법적 원리와 원칙은 포기할 수 없는 가치라 할 것이다. 더욱이 개인주의와 자유주의에 바탕한 자본주의가 남용되지 않고 규제와 제한을 통해 계속 발전하는데 비해, 사회주의적 소유제·계획에 의한 경제활동·집단주의에 의한 사회주의적 생활규범에 따른 사회주의체제는 몰락의 길로 들어선 현상을 두고 볼 때에도 이러한 가치 위에 남북한의 경제통합의 방안이 모색되어야 할 것이다.

이런 면을 고려하여 남북한의 경제통합방안을 원리면에서 언급해 볼 수 있다.

첫째, 소유권제도와 관련하여 북한에서 사회주의에 입각한 인간관계를 계급관에 기초하여 적대적 내지 대립적 관계로 이해하는 것이 아니라 더불어 살아가는 공동체적 관계로 파악하는 입장에서 접근하여야 할 것이다. 다시 말해 이러한 소유제도는 북한에서와 같은 사회주의적 소유제도를 지양하고 자본주의적 소유제로 전환하면서도 이것이 남용되지 않도록 소유권에 사회성과 공공성을 강화하는 방안으로 접근도어야 할 것이다. 특히 이는 통일민사법제도와 관련된 것으로 기본적으로 자유주의와 개인주의에 바탕하여 민족공동체를 이루어 나가는 것을 그 기본원리로 삼는 것이 바람직하다.

둘째, 통일국가의 재산권문제로서 북한에서 몰수된 재산권의 처리문제와 관련한 것이다. 이 문제는 통일국가에서의 토지정책과 토지운용과 관련한 것으로 월남자 등 개인뿐만 아니라 국가차원의 문제로서 첨예한 이해관계를 내포하고 있다. 이 문제와 관련하여 통일독일의 미해결재산처리문제가 시사하는 바가 크다.¹⁵⁵⁾ 독일에서의 재산권문제의 처리를 고려하여 남북한의 통일 이후의 재산권처리문제는 한국적 상황을 검토하여 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다. 독일의 경험을 교훈삼아 보상을 원칙으로 하고 원상회복을 예외적으로 허용하는 것을 검토하는 것이 보다 유용한 재산권처리문제에 접근하는 것이다. 이 사안은 북한지역의 사유화문제와도 관련된 것으로서 종합적이고 합리적인 차원에서 해결방안을 검토하여야 할 것이다. 무엇보다 현이용자의 토지이용권을 보호하고 소유권의 불명확성에서 오는 투자장애를 해

155) 독일은 통일조약 제42조에 의거하여 제정한 '미해결재산문제처리법'(1990. 9. 23)에서 구동독정권에 의한 재산권침해에 대해 원상회복을 원칙으로 하되, 구소련 점령당국에 의해 시행된 재산권침해에 대해서는 원상회복을 배제함으로써 그 기준 및 내용과 관련하여 혼란과 부작용을 초래하였으며, 미해결재산권에 대한 처리 및 보상과 관련하여 위헌시비와 함께 소송이 제기되는 등 많은 비판과 혼란이 빚어졌다.

소하기 위해 소유권의 입증이 가능한 토지라 하더라도 토지의 반환이 아닌 상상적인 소액의 금전적 보상방식으로 문제를 해결하는 것이 바람직하다. 또한 남북한주민간 위화감해소와 원소유자의 일부만이 소유권 입증이 가능한 점을 고려하여 보상단가와 보상액의 절대상한을 낮은 수준으로 책정할 필요가 있다는 점을 강조하지 않을 수 없다.

이러한 논의를 중점으로 하여 본고는 북한헌법상 경제조항의 개정배경 및 내용 분석을 통해 북한경제의 현실운용실태 및 경제원리의 변화움직임을 고찰함으로써 북한경제의 향방에 관한 법제자료를 제공하고자 하였다. 아울러 본 연구를 통해 북한의 김정일정권의 경제운용의 향방을 가늠할 수 있는 자료를 제공하는 노력을 하였다. 이를 위해 현실적으로 북한이 중국의 경제개혁의 모델을 중시하고 있다는 점을 고려하여 중국의 경제개혁의 헌법적 고찰을 통해 그 내용과 성과를 분석하고, 이를 토대로 북한경제의 헌법적 원리와 비교해봄으로써 북한의 경제개혁의 이론과 과정을 논급하였다. 이를 기초로 헌법적 차원에서 북한경제원리와 운영의 변화가 남북한의 경제교류 및 협력의 촉진 내지 기반조성과의 연관성을 분석함으로써 미래지향적인 남북 경제통합의 방안을 제시함으로써 궁극적으로 우리의 통일국가의 기본규범으로서 통일헌법상 경제원칙의 설정을 위한 연구의 토대를 쌓는 동시에 아무쪼록 통일대비입법방향을 제시하게 됨으로써 대북정책 내지 통일정책의 발전에 일조하기를 기대한다.

〈參考文獻〉

北韓의 憲法 및 經濟 關聯文獻

- 「북한의 경제특구 투자환경연구」(민족통일연구원, 1995. 12).
- 배정호, 「조총련계 기업의 대북투자 실태」(민족통일연구원, 1998).
- 徐鎭英 編, 「社會主義 改革과 北韓」(高麗大 亞細亞問題研究所, 1992).
- 임강택, 「북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망」(민족통일연구원, 1998).
- 全洪澤·吳剛秀, 「北韓의 外國人投資制度和 對北投資推進方案」(韓國開發研究院, 1995).
- 趙明哲, 「北韓과 中國의 經濟關係 現況과 展望」(대외경제정책연구원, 1997).
- 최수영, 「북한의 제2경제」(민족통일연구원, 1998).
- 丘秉朔, “北韓憲法上 財産所有制의 比較憲法的 考察 -특히 蘇聯·中共과의 比較를 中心으로-”, 「北韓法律行政論叢」, 제7집(고려대 법학연구소, 1988).
- 김영운, “김정일 체제의 경제정책과 남북한 경제협력”, 「統一研究論叢」, 제7권 2호(민족통일연구원, 1998).
- 박형중, “북한 경제체계의 변화와 개혁”, 「統一研究論叢」, 제7권 2호(민족통일연구원, 1998).
- 申榮鎬, “98年 憲法改正에 따른 北韓所有制度의 變化可能性”, 「北韓法研究」, 제2호(北韓法研究會, 1998).
- 吳承烈, “北·中 經濟關係 現況과 展望”, 「統一研究論叢」, 제3권 1호(민족통일연구원, 1994).
- 오승렬, “북한경제의 변화와 대북 경제정책변화”, 「한반도 냉전구조 해체방안(IV) -장기적·포괄적 접근전략-」(통일연구원, 1999. 12. 22).
- 張明奉, “1998年 北韓 憲法改正의 背景·內容·評價”, 「北韓法研究」, 제2호(北韓法研究會, 1998).

參考文獻

- 張明奉, “北韓 社會主義憲法改正(1998. 9. 5)의 背景· 內容· 評價”, 「公法研究의 回顧」, 第79回 學術發表會 發表論文(韓國公法學會, 1998. 12. 19).
- 장명봉, “최근의 북한사회주의헌법 개정('98. 9. 5)의 분석: 배경· 내용· 평가 및 정책전망”, 「統一研究論叢」, 제7권 2호(민족통일연구원, 1998).
- 鄭永和, “北韓 '金日成憲法'과 市場經濟履行의 展望”, 「北韓法研究」, 제2호(北韓法研究會, 1998).
- 崔達坤, “北韓에 있어서의 不動産의 所有와 利用”, 「北韓法研究」, 제2호(北韓法研究會, 1998).
- 「민사법사전」(평양: 사회안전부출판사, 1997).
- 박영근 외, 「주체의 경제관리론」(평양: 사회과학출판사, 1992).
- 「위대한 령도자 김정일동지의 사상리론」, 경제학 1(평양: 사회과학출판사, 1996).
- 「위대한 령도자 김정일동지의 사상리론」, 경제학 2(평양: 사회과학출판사, 1996).
- 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 연구론문집」(평양: 사회과학출판사, 1973).
- 김일성, “북조선인민회의 특별회의에서 찬동한 조선민주주의인민공화국 헌법 실시에 관하여 -북조선인민회의 제5차회의에서 진술한 보고-”, 「근로자」, 1948년 7월호(평양: 로동신문사, 1948).
- 金澤泳, “朝鮮民主主義人民共和國 憲法草案의 根本原則”, 「근로자」, 1948년 6월호(평양: 勞動新聞社, 1948).
- 沈亨一, “修正· 補充それた社會主義憲法は變化した環境と新時代の要求を具現したわれわれ式の憲法”, 「月刊朝鮮資料」, 1998年 12月號(東京: 朝鮮問題研究所, 1998).
- 최용달, “朝鮮人民은 이러한 憲法을 要求한다”, 「근로자」, 1948년 1월호(평양: 勞動新聞社, 1948).

中國關聯文獻

- 「中國法制概要」(法制處, 1990).
- 「中國의 國有企業 改革에 관한 最近資料」(對外經濟政策研究院, 1996).
- 「中國의 第9次5個年計劃 및 1010年가의 長期發展計劃」(對外經濟政策研究院, 1995).
- 金永文·徐輔根, 「鄧小平 政治思想」(法文社, 1994).
- 金琮根, 「中國 株式市場의 現況과 展望」(對外經濟政策研究院, 1997).
- 文俊朝, 「中國의 社會主義市場 經濟體制 定着을 위한 최근의 立法에 관한 研究」(한국법제연구원, 1999)
- 朴月羅, 「中國의 經濟改革과 中央·地方關係」(對外經濟政策研究院, 1997).
- 朴宗喆, 「中國式社會主義論」(東才圖書, 1995).
- 范忠信·鄭定·擔學農 共著, 李仁哲 譯, 「中國法律文化探究」(一潮閣, 1996).
- 북경인민출판사 편, 「중국사회주의 정치개혁의 이론과실천」(삼광출판사, 1990).
- 徐錫興, 「中國 國有企業 改革의 現況, 問題點 및 展開方向」(對外經濟政策研究院, 1998).
- 劉吉·許明 外著, 김태만·원동욱·강승호 역, 「장저민과 신중국 건설의 청사진」(동방미디어, 1998).
- 趙顯埃, 「中國 國有企業 民營化의 展開와 展望」(對外經濟政策研究院, 1996).
- 韓大元 外, 「現代中國法入門」(博英社, 1995).
- 許崇德 著, 卞相弼 譯, 「中國憲法」(東玄出版社, 1996).
- “中國憲法修正과 經濟·政治體制 改革의 展望 -所有制構造 變化를 中心으로-”, 「主要國際問題分析」(外交通商部 外交安保研究院, 1999. 3. 31).
- 김병목, “중국·북한헌법상 기본권 비교연구”, 「헌법학과 법학의 제문제」(박영사, 1996).
- 이만희, “최근 중국의 개혁입법 동향(법치국가 중국이 가는 길)”, 상·하, 「법률신문」, 2628호, 2629호(1997. 9).
- 이상휘, “중국헌법의 제정과정과 특징”, 「법제」, 제268호.
- 이종상, “중국 헌법상의 경제조항”, 「경남법학」, 제8집(경남대학교 법학연구회, 1993. 8).

參考文獻

- 張明奉, “中國 憲法改正(93)의 背景·內容·特徵”, 「법제연구」, 제4호(한국 법제연구원, 1994), 188면.
- 조상림, “중국의 대외개방과 대외경제입법”, 「법학논총」, 제12집(한양대학교 법학연구소, 1995).
- 大木雅夫, 「資本主義法と社會主義法」(東京:有斐閣, 1992).
- 西村幸次郎, 「中國憲法の基本問題」(東京:成文堂, 1989).
- 西村幸次郎, 「現代中國の法と社會」(京都:法律文化社, 1995).
- 王 晨, 「社會主義市場經濟と中國契約法-契約原則と自由原理の相剋-」(東京:有斐閣, 1999).
- 王叔文 外 編, 「現代中國憲法論」(京都:法律文化社, 1994).
- 中兼和律次, 「中國經濟發展論」(東京:有斐閣, 1999).
- 政蘭蓀 等 主編, 「鄧小平的思想理論研究」(北京:中國書籍出版社, 1988).
- 塚本隆敏, 「中國市場經濟への轉換」(東京:稅務經理協會, 1999).
- 總合研究開發機構 編, 「中國市場經濟の成長と課題」(東京:NTT出版, 1999).
- 向山寬夫, 「新中國の憲法」(東京:中央經濟研究所, 1984).
- 胡錦光, 韓大元 著, 西原春夫, 高銘暄, 總監修, 「中國憲法の理論と實際」(東京:成文堂, 1996).
- 胡錦光·韓大元, 「中國憲法の理論と實際」(東京:成文堂, 1996).
- 西村幸次郎, “中國公民の個人的所有權”, 「比較法學」, 제18권 1호(東京:早稻田大學校比較法研究所, 1984).
- 王叔文·韓延龍, “中國憲法の今日的問題”, 西村幸次郎, 「現代中國憲法論」, 現代中國法叢書(2)(東京:法律文化社, 1994).
- 佐藤 功, “中國新憲法を読むその性格と特色(上)”, 「ジュリスト」, 第582號.
- 佐藤 功, “中國新憲法を読むその性格と特色(下)”, 「ジュリスト」, 第583號.
- 淺井 敦, “中國新憲法の特色と問題点”, 「法學セミナ」, 第237號, 8面.
- 淺井 敦, “中國の新憲法”, 「ジュリスト」, 第663號.
- 淺井 敦, “中國の新憲法とプロ獨裁の法理”, 「ジュリスト」(別冊), 「法學教室」, 第8號.
- 淺井 敦, “中國憲法保障の問題点”, 「比較法研究」, 通卷55卷(比較法學會, 1993年 12月).
- 針生 誠吉, “中國新憲法下の裁判制度研究旅?”, 「ジュリスト」, 第602號, 124面.

- 針生 誠吉, “中國憲法の新課題と研究方法”, 「法律時報」, 第51卷2號.
- 土屋 英雄, “中國憲法の問題相(天安門事件とのかかわりで)”, 「ジュリスト」, 第953號.
- Cheek, Timothy and Saich, Tony. ed., New Perspectives on State Socialism in China(Armonk : M. E. Sharpe, 1997).
- Chen, Jianfu. From Administrative Authorisation to Private Law : A Comparative Perspective of the Developing Civil Law in the People's Republic of China (Dordrecht : Martinus Nijhoff Publisher, 1995).
- Evans, Richard. Deng Xiaoping and the Making of Modern China (Londen : Penguin Books; 1997).
- Steinfeld, Edward S. Forging Reform in China : The Fate of State-Owned Industry(Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1999).

南北韓 經濟協力 및 統合關聯文獻

- 「南北韓 經濟共同體 形成方案」(민족통일연구원, 1992).
- 「統一韓國의 經濟體制」(민족통일연구원, 1994).
- 「和解와 協力の 新展開 : 南北 經協의 環境 變化와 對應」(對外經濟研究院, 1999. 1).
- 전홍택 · 이영선 편, 「한반도 통일시의 경제통합전략」(한국개발연구원, 1997).
- 최춘흠, 「중 · 대만 비정치분야 교류 · 협력 실태에 관한 연구」(민족통일연구원, 1998).
- 한국비교경제학회 편, 「비교경제체제론」(博英社, 1997).
- 홍관희, 「경수로사업과 남북관계 개선방안」(민족통일연구원, 1998).
- 황병덕, 「분단국 경제교류 · 협력 비교」(민족통일연구원, 1998).
- 金瑩允, “社會主義 經濟體制 轉換과 南北韓 統合 -북한 경제체제 전환에 관한 방법론적 고찰-”, 「統一研究論叢」, 제3권 2호(민족통일연구원, 1994).

參考文獻

- 朴井源, “舊東獨憲法の 改革과 南北韓統一憲法 構想”, 「公法研究」, 제25집 4호 (韓國公法學會, 1997).
- 朴井源, “統一憲法の 理念과 基本秩序에 관한 一考”, 「憲法學研究」, 제3집 (韓國憲法學會, 1997).
- 朴井源, “統一憲法에 관한 骨格構想”, 「公法研究」, 제27집 제1호(韓國公法學會, 1998).

연구보고 99-15

北韓憲法(1998)上 經濟條項과 南北韓經濟統合

1999년 12월 24일 印刷

1999년 12월 31일 發行

發行人 徐承完

發行處 한국법제연구원

서울특별시 서초구 양재동 90-4

전화 : (579)0090, 0308

등록번호 : 1981.8.11. 제1-a0190호

값 7,000 원

- 本院의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- ISBN 89-8323-124-6 93360

